

Rákosník, Jakub, Tomeš, Igor a kol.: Sociální stát v Československu. Právně-institucionální vývoj v letech 1918-1992. Praha, Auditorium 2012. 416 s.

*Nezkrácená recenze publikace. Zkrácená verze této recenze vyšla v časopise Dějiny a současnost pod názvem Kontinuita a změna, nebo kontinuita změn?, č. 1, roč. XXXVI, 2014. s. 44-45.*

Kontinuita a změna. Kontinuita změn. Málokterá oblast představuje při výkladu dynamiky uplynulého vývoje tvrdší badatelský oříšek, než je tomu v případě proměn sociální politiky v turbulentním dvacátém století – a navíc na území, které, byť se po většinu této doby nazývalo Československem, změnilo za ono století osmkrát svoji státní identitu. Právě napětí mezi zděděným, daným, očekávaným, koncipovaným - a v kontextu politických, hospodářských a společenských proměn někdy i realizovaným - bylo náročnou badatelskou výzvou, které se pokusil zhostit tým vedený historikem v oboru moderních dějin Jakubem Rákosníkem a právníkem Igorem Tomešem. Právě zmíněné dvě disciplíny vytvořily solidní rámec vzniku publikace, kterou by neměl nechat bez povšimnutí žádný student ani akademik zabývající se sociálními dějinami a/nebo sociální politikou této země.

V první části práce autoři formulují svá konceptuální východiska. Důsledně vymezují pojmy sociální politika a sociální stát a pečlivě formulují zásady odpovědného historického zkoumání nedávného vývoje tak hodnotami nabitého terénu, jakým byly a jsou právě procesy koncipování a realizace sociální politiky (především prostřednictvím sociálního státu). Součástí této úvodní části je i rekapitulace vývoje sociálního státu v Evropě. Ve druhé části autoři nabízejí chronologicky členěný výklad vývoje sociálního státu. Za poznamenání stojí, že se relativně dlouhé období komunistické nadvlády rozhodli rozdělit do tří úseků – od roku 1948 do roku 1956, od roku 1956 do roku 1968 a od roku 1969 do roku 1989. Třetí část je nejrozsáhlejší. Zabývá se vývojem jednotlivých oblastí operačního pole sociálního státu. Po stručném závěru následuje seznam zkratk, vybrané prameny a literatura (s mnoha dalšími tituly se totiž setkáme pouze v poznámkovém aparátu k jednotlivým kapitolám) a jmenný rejstřík.

V konceptuálně laděné první části představují autoři sociální politiku v jednotě tří jejích determinant: normativní (hodnotová a ideologická východiska), ekonomické (nevyhnutelné ekonomické limity) a sociálně strukturní (reakce na danou sociální strukturu). Respektují tím historicky formotvornou roli jak idejí, tak i materiálních procesů industrializace a modernizace. Zde se již ovšem promítá omezení, dané chápáním sociálního státu jako nástroje vycházejícího z uznaných sociálních práv, zprostředkujícího svým obyvatelům komplexní sociální ochranu (někde také: bezpečnost). Druhou stranou této mince je ovšem opominutá sociálně produktivní funkce sociálního státu, toho, že ochranou, ale i kultivací lidských kompetencí a dispozic pozitivně přispívá ke společenské reprodukci a rozvoji. Za přínosné naopak považují jak rozbor rozštěpení liberalismu v otázce koncipování občanských principů (v kontextu (ne)uznávání sociálních práv), tak i přesvědčivou kritiku zjednodušujících interpretací „krize“ či dokonce „konce“ sociálního státu. Po jistém váhání mne přesvědčila i argumentace obhajující užití pojmu sociální stát pro všechny typy v daném období se vyskytujícího státně politického uspořádání: liberální demokracii, fašistickou diktaturu či sovětský model.

Druhá část sleduje jednotlivé fáze vývoje českého a slovenského sociálního státu. Logika historické analýzy opravňuje autory jak k rozsáhlejší exkurzům, sahajícím někdy až do středověku, tak i k *ad hoc* srovnávacím výpravám reflektujícím vývoj v jiných, především

evropských, zemích. Právě zde se výklad opírá o diminutivní analýzu právních nástrojů, z nichž některé nakonec přečkaly i několik státních převratů. Nepřekvapí ani tak konstatování o formativním vlivu traumat obou světových válek na zásadnější poválečné proměny sociální politiky, jako spíše až zarážející podobnost bezprostředně popřevratového složení politické reprezentace od roku 1918 do roku 1920 a posléze o více než 70 let později – od roku 1989 do roku 1992. Jde o zatím nedostatečně historicky probádanou vzrušující tematiku, vzdáleně připomínající podobné vzory územně diferencovaného volebního chování (v českých zemích i na Slovensku) ve 20. a 30. letech minulého století a následně v jeho poslední dekádě. Velmi oceňuji i rozsáhlý rozbor sociálně politických aktivit československé exilové vlády v letech 1939 až 1945. Začátky 50. let po komunistickém převratu charakterizoval „ekonomismus“, ústící až do přesvědčení, že v novém systému nebude sociální politiky vůbec třeba. Tento přístup ostatně pozoruhodně koresponduje s neoliberalní doktrínou, požadující omezení sociálního státu na minimum, která se v české sociální politice významně uplatňovala po roce 1992. To však je už historická kapitola přesahující časový rámec recenzované publikace. Dvě kritické poznámky si v mém vidění zaslouží část, věnovaná normalizačnímu režimu a populistické sociální politice v období let 1969 až 1989. Autoři zde razí termín *'korporatizace československého sociálního státu'*, majíce tím na mysli přesun částí veřejných sociálních výdajů na podnikovou sféru. Svoje přesvědčení o významu tohoto přesunu však nedokládají žádnými ekonomickými údaji, týkajícími se vývoje jeho relativní váhy v čase. Samotný termín *'korporatizace'* pak považují za nevhodně užitý v kontextu analýzy sociálního státu, kde je, jak známo, už po desetiletí vžitý termín *'korporativní sociální stát'* jako jeden z jeho ideálních typů. Ještě vážnější námitku pak musím vznést proti tezi, že Husákov režim podkopal svoje základy ekonomicky neudržitelnými investicemi do sociální sféry, což vedlo k podvázání ekonomického vývoje země. Vždyť základní příčinou kolapsu ekonomik sovětského typu bylo samo neefektivní centrálně plánované hospodářství. To dokládají i ekonomické krize ve všech lidových demokraciích (o SSSR nemluvě) - s dozajista ne tak štědrými veřejnými investicemi do sociálního státu jako tomu bylo v normalizovaném Československu... Tato teze se však na stránkách posuzované publikace objevuje od strany 177 několikrát, na straně 186 i v kuriózní zkratce, že „*normalizace dále ujížděla z budoucího krajíce*“ – jako kdyby vyšší průmyslové investice dokázaly zabránit úpadku a konci tohoto režimu. Autorským rukopisem se vyznačuje i pasáž o podhoubí koncepční přípravy sociálních reforem koncem 80. let, která se omezuje v zásadě na osoby kolem pražské pobočky Výzkumného ústavu sociálního rozvoje a práce. To podhoubí bylo mnohem rozsáhlejší. Materiální podmínky rozvoje aplikovaného sociálně vědního výzkumu v dané oblasti byly od roku 1980 dány především dvěma cykly liberálně koncipovaného Státního programu ekonomického výzkumu, z něž čerpaly značnou část potřebných zdrojů mnohá další v práci neuvedená pracoviště, například Výzkumný ústav životní úrovně, Výzkumný ústav pro vědeckotechnický rozvoj, Výzkumné pracoviště ekonomiky a řízení nevýrobní sféry Právnické fakulty univerzity v Brně, Ústav sociálního lékařství a organizace zdravotnictví, několik školských výzkumných ústavů a konec konců i dva ústavy prognostické (federální a český). Po listopadu 1989 je nutno připomenout autory také opomenuté aktivity Občanského fóra, jehož Programová komise se štěpila do mnoha dílčích součástí. Na půdě Sociální komise Občanského fóra vznikl Sociální program Občanského fóra, inkorporovaný do volebního programu, s nímž pak Občanské fórum uspělo v prvních svobodných volbách v květnu 1990. Ve výčtu nově vzniklých vysokoškolských pracovišť na straně 200 zase postrádám zmínku o založení Oddělení sociální politiky (později Katedry veřejné a sociální politiky) na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy na jaře 1990. Přes tyto dílčí nedostatky a opomenutí představuje tato druhá kapitola cenný souhrnný přehled vývoje sociálního státu v Československu - a stane se určitě užitečnou pomůckou všem budoucím studentům sociální politiky.

Třetí část rozebírá podrobněji vývoj sedmi oblastí operačního pole sociálního státu: zaměstnanosti, důchodového zajištění, bydlení, zdraví, sociálních aspektů vzdělání, rodiny a nakonec chudých a sociálně potřebných. Celkově není tato část recenzovaného díla úplně sourodá. V některých oddílech se zřetelně prosazuje oborová specializace hlavního autora. Například části rozebírající důchodové zajištění a rodinnou politiku nabízejí perfektní přehled vývoje jejich právního rámce; na okraji zájmu však v obou případech zůstávají důležité charakteristiky demografického a ekonomického vývoje, na které – většinou s menším či větším zpožděním – zaznamenané právní a správní změny reagovaly. Pokud tak činí, tak způsobem, v odborném diskursu ne zcela běžným. Například na straně 354 se autoři odvolávají na výzkumy z 50. a 60. let, které „prokázaly, že počet dětí v rodině je determinován především skončením velkých lidských dramát (např. skončení světové války) a rostoucí životní úroveň rodin, zatímco nízké státní pro-populační dávky ho výrazně dlouhodobě neovlivní.“ O jaké výzkumy se opírají, ovšem neuvádějí. V části o důchodovém zajištění nalezneme bohužel jenom skoupé zmínky o aktérech a procesu přípravy přelomového zákona č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, který předznamenal novou fázi vývoje této klíčové složky sociální ochrany; diskusi o změnách v důchodovém systému z 2. poloviny 60. let minulého století je naopak věnována rozsáhlá pasáž. Problematika bydlení zase nezapře ekonomický rukopis, včetně rozboru příčin bytové krize. Z textu lze ovšem odvodit, že autoři vnímají regulaci trhu s byty jen jako - od dob 1. světové války nekonečně protražovanou - z nouze ctnost, vynucenou politickými ohledy. Možnostem nájemců, případně potenciálních majitelů bytů dosáhnout na uspokojivé bydlení, určeným jejich příjmovými a sociálními poměry, není v rozboru vývoje politiky bydlení věnována odpovídající pozornost. Pasáž věnovaná zdravotní politice zase opomíjí dva zásadní programové dokumenty, *Návrh reformy péče o zdraví* zpracované již počátkem roku 1990 Pracovní skupinou pro reformu, a *Návrh nového systému zdravotní péče* z podzimu téhož roku. Ty se staly základním orientačním vodítkem všech následně realizovaných reformních kroků. Už v prvním z těchto dokumentů, které byly plodem spontánní spolupráce představitelů různých oborů lékařství (včetně lékařství sociálního), sociologie, ekonomie, veřejné správy a osobností ze zdravotnické praxe na půdě Občanského fóra zdravotníků, se předpokládala později také realizovaná správní decentralizace systému řízení zdravotnictví, přechod k systému povinného zdravotního pojištění a smíšený model financování zdravotnictví z prostředků zdravotního pojištění, státu a municipalit. Nikoli tedy až zásahem lékařské lobby v České národní radě, jak se uvádí ve druhé části publikace na straně 208. Přes tyto dílčí výhrady mají všechny oddíly třetí části bez rozdílu značnou vypovídací hodnotu.

Nyní několik poznámek technického charakteru. V textu často narazíme na odkazy na „jiné místo této knihy“. Četba se tak stává detektivním hledáním, na kterém konkrétním místě více než čtyřsetstránkového svazku bude tento odkaz úspěšně polapen. Lepšímu čtenářskému komfortu by prospěly i odkazy na literaturu, zpracované podle platné normy (schází vávroučení, uvedení vydavatele, ročník nebo číslo odborného časopisu), ale i odpovědněji sestavený jmenný rejstřík. V jinak výborně editované publikaci přece jen sem tam narazíme i na chybu - viz Antonín Rašek, nikoliv Raška na straně 181 či rok zřízení první školky v Praze a v Karlíně (1832, nikoliv 1932) na straně 356.

Závěrečnou charakteristiku opřu o rozsáhlejší citát ze samotného závěru recenzovaného díla na straně 387: „Proto jsme se snažili ukázat na kořeny soudobých institutů, jež nakonec mnohdy nalézáme v šeru dávné minulosti. Většina návrhů na poli sociální politiky, jež jsou nám dnes předkládány jako horké novinky a jako pokroková opatření, zde již většinou někdy v minulosti byla. A právě historické poznání nám může pomoci zhodnotit, co od soudobých

*reforem můžeme v budoucnu očekávat.*“ Podobně vnímám jeho hlavní přínos i já. Přiznám se, že jsem byl při jejím čtení několikrát zaskočen referencí o institutech, které jsem považoval za relativně nové či převzaté z praxe jiného státu, a přitom byly uplatněny už před mnoha desetiletími. Například o počátcích mateřských školek u nás už v první polovině 19. století. Nebo o vazbě výše důchodové daně na počet vyživovaných potomků už v době první republiky. Jisté také je, že se příliš nemění ani ideologické argumentarium vlád usilujících o parametrické nebo i systémové změny sociálního státu po zásadní změně politických poměrů.

Tato kniha by neměla chybět v knihovně žádného ekonoma, demografa, sociologa či právníka, zabývajícího se problémy moderního sociálního státu. Tím méně pak v knihovně historika věnujícího se nedávné historii českých zemí a Slovenska. A přál bych jí také (i když tomu moc šancí nedávám), aby si našla cestu i do rukou politiků a úředníků...

*Martin Potůček*