

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](http://www.karolinum.cz)  
[ebooks@karolinum.cz](mailto: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“ jednatel 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“<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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 konstrukt.

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).<sup>2</sup> 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

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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“.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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.

---

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

<sup>4</sup> Tamtéž, s. 2.

<sup>5</sup> K tomuto metodologickému přístupu srv. 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...“<sup>6</sup> 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-

---

<sup>6</sup> 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 zdoluhavě 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.<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.“<sup>2</sup>

Podle výpočtů J. Macka nakonec otřes pracovního trhu po Mnichovu nebyl tak citelný. Z odstoupených oblastí přišlo do počátku prosince zhruba 160 000 osob.<sup>3</sup> 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

---

<sup>2</sup> *Stenografické záznamy schůzí PS NS*, 14. prosince 1938.

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Z. Deyl a kolektiv na základě údajů zprostředkovatelen práce udávají, že se fakticky jednalo asi o 40 tisíc osob, které bylo potřeba akutně umístit.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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,<sup>7</sup> 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

<sup>4</sup> Cit. dle JAKUBEC, I.: *Trh práce* (nepublikovaný text).

<sup>5</sup> 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.

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

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.“<sup>9</sup>

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...“,<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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 hřímala národohospodář V. Verunáč: „Máme-li zlepšiti celkový stav našeho hospodářství, a to dostatečně účelně i rychle, pak musíme provést

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

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

<sup>11</sup> 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.