

Vznik a fungování britského sociálního státu v letech 1939–1951[#]

Martin Kovář – Jaromír Soukup^{*}

I.

Vznik sociálního státu ve Velké Británii je oprávněně spojován s činností a legislativou labouristické vlády po roce 1945. Jeho počátky ale můžeme sledovat již dříve, především v souvislosti s prací tzv. Beveridgeova¹ výboru během druhé světové války a zejména s jeho dnes již bez nadsázky legendární zprávou z roku 1942, která se podle mnoha historiků stala „základním kamenem“ sociálních reforem, realizovaných ve druhé polovině 20. století. Jiní odborníci tvrdí, že počátky „státu blahobytu“ je nutno hledat již v 19. století a že legislativa po roce 1945 byla „pouhým zavedením pořádku do té doby značně neuspořádaného systému různých nařízení a zákonů“.² Samotná chudinská péče a sociální zákonodárství jsou přirozeně ještě mnohem staršího data.³

[#] Článek je zpracován jako jeden z výstupů výzkumného projektu „Efektivnost volby teorií a tvorby hospodářské politiky v dynamickém modelu podnikatelských rozhraní“ registrovaného u Grantové agentury České republiky pod registračním číslem 402/07/0137.

^{*} Doc. PhDr. Martin Kovář, Ph.D.; Ústav světových dějin Filozofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze (makovar@atlas.cz).

PhDr. Jaromír Soukup; Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze (jsoukup2003@yahoo.com).

1 William Henry Beveridge, první baron Beveridge (1879–1963), se narodil v Bengálsku, studoval na *Balliol College* v Oxfordu a stal se právníkem. Na počátku 20. století spolupracoval s Liberální stranou na jejím systému sociálního zabezpečení. Po první světové válce opustil dráhu státního úředníka a působil na *London School of Economics*. Srov. Harris, J. (1977): *William Beveridge: A Biography*. Oxford, Clarendon Press, 1977; Beveridge, W. H. (1953): *Power and Influence*. London, Hodder and Stoughton, 1953.

2 Srov. Glennerster, H. (1995): *British Social Policy Since 1945*. Oxford, Blackwell, 1995.

3 První snahy řešit problémy chudých a žebráků pomocí tzv. chudinských zákonů, jež však měly spíše represivní úlohu, spadají již do středověku a raného novověku. Mezi první skutečně významná opatření sociální povahy patřily až tzv. tovární zákony z 19. století, které omezovaly nebo zakazovaly práci žen a dětí. Významná reformní činnost v této oblasti je spojována s osobností konzervativního premiéra Benjamina Disraeliho, za jehož působení v Downing Street č. 10 (1868; 1874–1880) došlo k přijetí řady nařízení, jež měla zlepšit postavení obyvatelstva; jednalo se především o nový tovární zákon (*Factories and Workshops Act*, 1874) a zákon o veřejném zdraví (*Public Health Act*, 1875). Inspirátorem dalších významných sociálních reforem se stala Liberální strana. V roce 1908 byl z její iniciativy schválen zákon o starobních penzích (*Old Age Pensions Act*), jenž poskytoval důchod 1–5 šilinků týdně osobám starším sedmdesáti let; nový zákon z roku 1919 stanovil penzi na 10 šilinků. Před první světovou válkou, roku 1911, schválil parlament zákon o národním pojištění (*National Insurance Act*), na jehož přípravě se kromě budoucích premiérů Davida Lloyd George a Winstona Churchilla podílel také William Beveridge. Zákon zaváděl povinné zdravotní pojištění a pojištění v nezaměstnanosti, ovšem pouze pro ty zaměstnance, kteří neplatili daň z příjmu. V roce 1920 byl tento zákon novelizován.

V meziválečném období pokračovaly vláda a parlament ve vydávání dalších sociálních nařízení, o uceleném programu sociální podpory ale ještě hovořit nelze. Teprve dopady Velké hospodářské krize, zavádění programu rozsáhlých sociálních reforem ve Spojených státech amerických ve 30. letech a zejména druhá světová válka urychlily vytvoření a prosazení podobného programu i ve Velké Británii. Srov. Rákosník, J. (2007): *Anglický chudinský zákon z roku 1834. Část I. – Krize alžbětinské chudinské péče*, in: Historický obzor 18, 2007, č. 3–4, s. 57–66; Smith, P. (1967): *Disraelian Conservatism and Social Reform*. London, Routledge & K. Paul, 1967; Pelling, H. (1968): *Popular Politics and Society in Late Victorian Britain*. London, Macmillan, 1968; Semmel, B. (1960): *Imperialism and Social Reform*. London, G. Allen & Unwin, 1960; Gilbert, B. B. (1966): *The Evolution of National Insurance in Great Britain*. London, Joseph, 1966; Hay, J. R. (1975): *The Origins of the Liberal Welfare Reforms*. London, Macmillan, 1975; Aldcroft, D. H. (1970): *The Inter-war Economy. Britain 1919–1939*. London, Batsford, 1970; Bowley, M. (1945): *Housing and the State 1919–1944*. London, Allen & Unwin, 1945; Stevenson, J. (1977): *Social Conditions in Britain Between the Wars*. Harmondsworth, Penguin, 1977.

Zásadní obrat pro vznik sociálního státu ve Velké Británii znamenala léta 1939–1945. Postoj vlády k programu poválečné obnovy země lze v tomto období rozdělit do dvou fází. První dva roky po vytvoření Churchillovy koaliční vlády se její práce zaměřovala výhradně na válečné záležitosti. Mimo jiné o tom svědčí fakt, že otázkou poválečné rekonstrukce byl pověřen „vysloužilý“ labouristický politik, ministr bez portfeje Arthur Greenwood, jenž v tomto ohledu nevyvinul žádnou iniciativu. Také britský premiér se v této fázi války snažil citlivým domácím tématům, které mohly narušit koaliční jednotu, vyhýbat. Jakmile se ale situace na bojištích začala zlepšovat, ocitla se vláda pod silicím tlakem odborů a labouristických poslanců, kteří požadovali, aby začala důkladněji pracovat na problému poválečné rekonstrukce. Zlom nastal po vydání tzv. Beveridgeovy zprávy v prosinci 1942, která otázku sociálního zákonodárství umístila do středu politického zájmu.

Důležitým mezníkem pro vznik tohoto dokumentu je únor 1941, kdy si delegace odborářů u představitelů koaliční vlády stěžovala na matoucí předpisy, týkající se dávek v nemoci a invaliditě i dalšího sociálního zákonodárství; odboráři upozorňovali mimo jiné na to, že do složitého systému různých dávek je přímo i nepřímo zapojeno hned sedm ministerstev, což činí systém naprosto nepřehledným.⁴ V době války museli ministři vyjít odborům alespoň částečně vstříc. V dubnu 1941 proto byla na zasedání kabinetu předložena k diskusi myšlenka na ustavení mezivládního výboru, jenž by měl za úkol přezkoumat možné úpravy sociální legislativy. Současně premiér oznámil malé zvýšení dávek v nemoci a v invaliditě. Výbor byl založen v červnu 1942 pod vedením Williama Beveridge.⁵ Většina vládních činitelů pokládala jeho práci za čistě administrativní záležitost a klonila se k Bevinovu názoru, že by se měl zabývat pouze „technickými detaily“.⁶

Situace se změnila na konci roku 1941, kdy Beveridge sepsal tzv. *Heads of Scheme* a následně v lednu 1942 memorandum, jež se staly předlohou jeho zprávy. Tyto dokumenty doporučovaly sjednotit všechny existující druhy pojištění do jednoho systému sociálního zabezpečení, na němž se měli podílet zaměstnavatelé, pojištěnci i stát. Dávky měly být vypláceny plošně. Součástí tohoto systému se měl stát povinně každý pracující.⁷ Beveridge rovněž tvrdil, že systém sociálního zabezpečení nemůže úspěšně fungovat, pokud nebudou splněny tři základní předpoklady. Prvním bylo vytvoření národní zdravotní služby, která měla poskytovat všem pojištěncům solidní lékařskou péči zdarma. Druhým důležitým bodem se stalo vyplácení dětských přídatků každé rodině, jež měla potomky ve věku do čtrnácti let, a pokud chodily do školy, do šestnácti let.⁸ Za třetí podmínku považoval plnou zaměstnanost. Všechna tato opatření počítala s daleko většími zásahy státu do sociálních a hospodářských záležitostí, než bylo ve Velké Británii v meziválečné době běžné.⁹

Jakmile se politikové, odborníci i úředníci na ministerstvu financí dozvěděli o šíři připravované reformy a spočítali, že by nově navrhované sociální zákonodárství přišlo státní pokladnu o 100 % draž, než kolik na tyto účely vydávali doposud, silně zneklidněli a doporučili Beveridgeovi, aby plán od základu přepracoval. Ten však o změnách nechtěl slyšet a vláda nakonec rozhodla, že se pod chystanou zprávu podepíše sám; ostatní členové výbo-

4 Srov. Abel-Smith, B. (1994): *The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes*, in: Hills, J., Ditch, J., Glennerster, H. (eds.), *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*. Oxford, Clarendon Press, 1994, s. 13.

5 Dalšími členy výboru byli jmenováni úředníci těch ministerstev, do jejichž působnosti spadaly různé formy sociálních dávek. V průběhu léta 1941 se členové výboru scházeli bez Beveridge, jenž ještě dokončoval své úkoly na ministerstvu práce. To byl také hlavní důvod „jistě laxnosti“ jejich práce v této době. Během půl roku své existence došel výboru jen jeden přehled situace ze sto dvaceti sedmi. Srov. Abel-Smith, B., c. d., s. 14.

6 Blake, R. (1985): *The Decline of Power, 1915–1964*. London, Granada, 1985, s. 284.

7 Tamtéž, s. 14.

8 K přídatkům na děti podrobněji srov. Macnicol, J. (1980): *The Movement for Family Allowances 1918–1945*. London, Heinemann, 1980.

9 Gladstone, D. (1999): *The Twentieth-Century Welfare State*. Basingstoke, Macmillan, 1999, s. 34–40.

ru a zaměstnanci ministerstev s ní neměli být spojováni.¹⁰ Tento postup měl marginalizovat vliv chystaného dokumentu. Skutečnost ale byla odlišná; práce na zprávě se spíše urychlila, Beveridge totiž od této chvíle nemusel brát názory ostatních členů výboru v potaz, pokud se nehodily do jeho koncepce; to ale neznamená, že by s jeho názory někteří z nich nesympatizovali.

Zřejmě nejproblematictější částí Beveridgeových návrhů, jež měly za cíl zvýšení životní úrovně obyvatel Velké Británie, byly plánované dávky v nezaměstnanosti a další formy různých sociálních příplatků. Výbor se při jejich koncipování opíral o výsledky tzv. „průzkumu chudoby“, který úspěšně probíhal již padesát let v Londýně, Liverpoolu, Sheffieldu, Plymouthu, Southamptonu, Yorku a Bristolu. Beveridge se výsledky tohoto bádání rozhodl aplikovat na stanovení spodní hranice životní úrovně, pod níž neměl žádný Brit klesnout. Jmenoval proto komisi pod vedením výzkumného pracovníka studujícího úroveň obyvatel Yorku – Seeboma Rowntreeho, jemuž dal k dispozici ještě statistika, lékaře a odborníka pro výživu z Britské lékařské asociace (*British Medical Association*; BMA). Spodní hranice životní úrovně, s níž tyto odborníci přišli, byla dosti striktní – mezi tzv. „neefektivní výdaje“ (*inefficient spending*) se počítalo například pivo, tabák, noviny, knihy nebo lístky do kina.¹¹ Protože se mělo jednat o vyplácení plošných sociálních dávek, nastal problém s různou výší nájemného v jednotlivých městech. Rowntree doporučoval stanovit fixní částku podpory a k ní připočíst částku za pronájem; Beveridge však tento návrh zavrhl, protože mu příliš připomínal starší systém průzkumu majetkových poměrů (*means test*), zrušený v roce 1941.¹²

Dalším důležitým bodem se stala otázka, jakým způsobem by do tohoto programu měli být zahrnuti všichni obyvatelé Velké Británie. Beveridge například nepředpokládal, že by vdané ženy po válce chodily pravidelně do práce, a proto neměly v jeho programu sociálního zabezpečení stejné místo jako muži, na nichž byly sociálně závislé. Se snížením dávek se ovšem počítalo i u těch žen, které by se rozhodly pracovat. Jejich podpora v nemoci a nezaměstnanosti měla být o 25 % nižší než u mužů, jimž chtěl Beveridge navíc odebrat příplatek za živění závislé osoby. Jednou z mála výjimek představovala situace, kdy by manžel nebyl soběstačný. Stejně tak i důchody vdaných žen měly dosahovat pouze 60 % částky mužských penzí a penzí svobodných žen. Beveridge nenamítal nic proti věku odchodu do důchodu, jenž byl v Británii pro ženy stanoven na šedesát a pro muže na pětadesát let.¹³

Premiér Churchill a ministerstvo financí hleděli na zprávy o obsahu připravovaného dokumentu, jež začínaly pronikat do tisku, s krajní nelibostí. Ministerský předseda chtěl řešení sociálního zabezpečení obyvatelstva ponechat až na období po skončení druhé světové války, kdy se obyvatelé Velké Británie měli ve volbách rozhodnout, jakým směrem se bude země dále vyvíjet.¹⁴ Z tohoto důvodu by Churchill vydání zprávy nejraději zastavil, nelibost labouristů a odborářů to však vylučovala.¹⁵ Národní vláda proto, alespoň zpočátku,

10 Fraser, D. (1985): *The Evolution of the British Welfare State*. London, Macmillan, 1985, s. 214.

11 Abel-Smith, B., c. d., s. 16.

12 Srov. Bruce, M. (ed.) (1971): *The Rise of the Welfare State. English Social Policy, 1601–1971*. London, Weidenfeld and Nicolson, 1971, s. 236–237.

13 Srov. Abel-Smith, B. (1983): *Sex, Equality and Social Security*, in: Lewis, J. (ed.), *Women's Welfare and Women's Rights*. London, Croom Helm, 1983, s. 172 an.; Walley, J. (1972): *Social Security: Another British Failure?* London, C. Knight, 1972, s. 69. Další problémy představovaly opuštěné ženy, svobodné matky, postižení v produktivním věku, svobodné ženy starající se o rodiče atd.

14 Harris, J., c. d., s. 424.

15 Bullock, A. (1967): *The Life and Times of Ernest Bevin, II: Minister of Labour*. London, Heinemann, 1967, s. 62.

odmítala Beveridgoví poskytnout prostředky pro její publikování.¹⁶ Nakonec byla Beveridgova zpráva vydána 1. prosince 1942. Stát měl podle ní bojovat proti „pěti největším zlům moderní doby – chudobě, nemoci, nevšímavosti, špině a zahálce“. Prakticky ihned po svém vydání se stala předmětem vážných polemik.

Tisk a veřejnost reagovaly na zprávu velmi kladně. Podle vzpomínek pamětníků se před specializovaným vládním knihkupectvím vytvořila po vydání zprávy fronta dlouhá jednu míli. Celkem se prodalo přibližně půl milionu výtisků (přes padesát tisíc ve Spojených státech amerických), což bylo na hustě psanou třisetstránkovou vládní publikaci nevídané. Samotný Beveridge se dostal do centra pozornosti médií; kamkoli šel, „pronásledovali“ jej reportéři a fotografové různých novin.¹⁷ Labourističtí poslanci mezitím ztráceli s kabinetem, který se na podpoře sociální reformy nedokázal dohodnout, trpělivost.¹⁸ Třebaže věděli, jaké následky by mezi voliči mělo opuštění koaliční vlády, hlasovali v roce 1942 ve sněmovně stále častěji proti jejím návrhům. V listopadu dokonce jeden z představitelů strany varoval, že labouristé budou dělat další problémy, pokud nedojde v řešení sociální politiky k pokroku.

Pokud Winston Churchill nechtěl riskovat rozpad vlády, nezbývalo mu, než se k Beveridgeově zprávě veřejně vyjádřit. Premiér tak učinil rozhlasovým projevem z 21. března 1943. V něm prohlásil, že je pro zásadní zjednodušení a případné rozšíření sociálního pojištění. Stát měl podle něj ušetřit peníze na administrativě, až se složitý systém pojištění spojí do jednoho komplexního programu, jehož budou všichni součástí. Významným mezníkem pro koordinaci různých návrhů na reformu sociálního zabezpečení se stalo jmenování lorda Wooltona do nově vytvořeného úřadu ministra pro poválečnou obnovu na konci roku 1943. Právě tehdy se vláda v tzv. Bílých knihách (*White Papers*) zavázala k uskutečnění sociální reformy. Tato iniciativa přitom ještě neznamenala nový, radikální přístup k otázce sociální politiky; šlo spíše o to odvrátit tlak labouristických poslanců a „neztratit kontakt s veřejností“.

Bílá kniha o národní zdravotní péči z února 1944¹⁹ nakonec navrhovala vytvořit pod dohledem ministerstva zdravotnictví třicet až pětaticet regionálních výborů,²⁰ jež by vypracovaly koncepci primární (zdravotní střediska) a sekundární (oblastní nemocnice) zdra-

16 Abel-Smith, B., c. d., s. 17.

17 Srov. Pearce, M. – Stewart, G. (2002): *British Political History 1867–2001. Democracy and Decline*, London, Routledge, 2002, s. 439–40.

18 Labouristé nastínilí svoji politiku v sociální oblasti v několika dokumentech již před druhou světovou válkou a na jejím začátku. Mezi nejvýznamnější písemná vyjádření patří například *Labour's Immediate Programme* z roku 1937, *Labour's War Aims* (1939), *Labour, the War and Peace* a *Labour's Home Policy* (1940). Srov. Pearce, M. – Stewart, G., c. d., s. 437 an.

19 Plány na reformu jsou staršího data. Již v roce 1920 založilo ministerstvo financí poradní výbor. O šest let později Královská komise pro národní zdravotní pojištění (*Royal Commission on National Health Insurance*) navrhla financovat národní zdravotní službu z daní. Hlavním problémem zavedení bezplatné národní zdravotní služby se stala její administrativní struktura, s jejíž pomocí by bylo možné koordinovat tři oddělené lékařské služby (všeobecné lékaře, zubaře a optiky); dalším úkolem bylo sladit práci nemocnic a místní správy. O reformách zdravotnictví po válce se začalo mluvit v roce 1941. Hlavním záměrem vlády se stalo přenesení pravomocí a odpovědnosti za zdravotní službu na úroveň místních úřadů. Soustředění zdravotního zaopatření do rukou místních úřadů podporovaly již před rokem 1939 některé obecní a městské rady (například *London County Council*; LCC). Jejich cílem se stalo vytvoření zdravotního střediska v každé obci nebo městské čtvrti. Z těchto středisek by byl pacient, jenž by potřeboval speciální léčbu, poslán do „druhého stupně“ lékařské péče, tj. do obvodní nemocnice. K této problematice srov. Pater, J. E. (1981): *The Making of the National Health Service*. London, King Edward's Hospital Fund for London, 1981; Digby, A. (1999): *The Evolution of General Practice 1850–1948*. Oxford, Oxford University Press, 1999; Honigsbaum, F. (1989): *Health, Happiness and Security: the Creation of the National Health Service*. London, Routledge, 1989; Watkin, B. (1978): *The National Health Service*. London, Allen and Unwin, 1978; Eder, N. R. (1982): *National Health Insurance and the Medical Profession in Britain 1913–39*. New York, Garland Pub., 1982.

20 Jejich členy se měli stát úředníci místních samospráv.

votní péče. Předpokládalo se, že regionální výbory budou rovněž spravovat nemocnice, zatímco obecní a městské úřady měly zaměstnávat většinu praktických lékařů. Každá vláda měla mít k dispozici poradní výbor, složený z lékařů; zároveň měla být vytvořena ústřední lékařská rada, která by dohlížela na smluvní poměry mezi lékaři a úřady místní správy. Naplánovaný systém se ale stal terčem silné kritiky ještě předtím, než mohl být zaveden. První námitky se soustředily na administrativní změny, zejména na zavedení regionálních výborů, jež s sebou podle řady odborníků neslo spíše než zjednodušení systému posílení byrokracie. Také praktičtí lékaři nesouhlasili s tím, že by je zaměstnávaly místní úřady. Reforma národní zdravotní služby tak musela počkat až na novou vládu.²¹

V červnu 1944 vydala vláda další Bílou knihu, která se týkala zaměstnanosti; v porovnání s meziválečným obdobím přinášela jejím prostřednictvím do britské politiky „revoluční“ myšlenky keynesiánského státního intervencionismu.²² Bílá kniha o zaměstnanosti se stala kompromisem mezi dvěma hlavními politickými stranami; logickým výsledkem byly četné vágní formulace. Labourističtí členové Výboru pro poválečnou rekonstrukci se během přípravy tohoto dokumentu snažili prosadit co největší intervenci státu, proti nim se však soustředila silná opozice v čele s velmi vlivným ministrem financí, sirem Johnem Andersonem.²³ Bílá kniha tak nevyhlašovala plnou zaměstnanost, ale politiku „vysoké a stabilní míry zaměstnanosti“,“²⁴ což znamenalo méně než 8 % lidí bez práce (mnohem více, než navrhoval Beveridge).²⁵

Další oblastí, v níž bylo dosaženo významných změn, se stalo školství.²⁶ V roce 1941 jmenoval premiér Churchill do čela Výboru pro vzdělání (*Board of Education*), předchůdce ministerstva školství, R. A. Butlera. Během následujících tří let vydal výbor Bílou knihu (1943) a tzv. zákon o vzdělání (též Butlerův zákon, 1944).²⁷ Oba dokumenty navazovaly na snahy o reformu vzdělávacího systému z meziválečné doby.²⁸ Zákon o vzdělání (1944) zaváděl bezplatné nejen primární, ale také sekundární vzdělání; současně stanovil povinnou školní docházku do patnácti let věku dítěte s tím, že se v nejbližší době prodlouží o další rok. Věk mezi přechodem ze základní školy na střední určil na jedenáct let. Pro učitele za-

21 Lowe, R. (2005): *The Welfare State in Britain since 1945*. New York, Palgrave, 2005, s. 181–183.

22 Ve 20. a 30. letech bylo pro většinu politiků nemyslitelné, aby kabinet dlouhodobě usiloval o vytváření nových pracovních míst zasahováním do hospodářství země. Změna nastala až v souvislosti s válečným úsilím, kdy ministerstvo financí při práci na rozpočtu pro rok 1941 poprvé použilo keynesiánské teorie, aby učinilo opatření proti inflaci. V Bílé knize z června 1944 ministři uznali, že podcenili možnost použití státních peněz na vytváření nových pracovních míst. Srov. Thane, P. (1982): *The Foundations of the Welfare State*. London, Longman, 1982, s. 255–256.

23 Addison, P. (1975): *The Road to 1945. British Politics and the Second World War*. London, Cape, 1975, s. 243–244.

24 Lowe, R., c. d., s. 116.

25 Jeho propočet se pohyboval mezi 3–5 %.

26 V této oblasti panoval obrovský zmatek. Jeden z největších problémů způsobovalo nejasné rozlišení mezi základním a středním vzděláním. Střední vzdělání nezahrnovalo všechny děti určitého věku, nýbrž pouze ty, které navštěvovaly tzv. *grammar schools*. Na tomto typu vzdělávacích institucí se běžně platilo školné a navštěvovalo jej pouze 20 % všech dětí od dvanácti do čtrnácti let. Ostatní zůstávaly až do čtrnácti let na bezplatných základních školách. Dalším problémem se stal přežívající systém provozování škol dobrovolnými organizacemi a církví. V těchto školách měly hlavní slovo nezávislé výbory správců a nikoli místní školské úřady (*local educational authorities*; LEA).

27 Srov. Thom, D. (1986): *The 1944 Education Act: the 'art of possible'?*, in: Smith, H. L. (ed.), *War and Social Change. British Society in the Second World War*, Manchester, Manchester University Press, 1986, s. 101–128; Simon, B. (1991): *Education and the Social Order, 1940–1990*. London, Lawrence & Wishart, 1991; Gosden, P. (1976): *Education in the Second World War*. London, Methuen, 1976.

28 V této souvislosti je třeba zmínit především tzv. *Hadow Report*, zprávu poradní komise při Výboru pro vzdělání z roku 1926, jež doporučovala prodloužit povinnou školní docházku do patnácti let věku (z původních čtrnácti); dále navrhovala vytvořit pouze jeden typ základních škol pro děti do jedenácti let a zřídit několik typů středních škol.

váděl tabulkové platy, což mělo smazat dosavadní rozdíly v jejich příjmech. Současně povýšil Výbor pro vzdělání na ministerstvo, jež mělo mít dohled nad místními školskými úřady. S implementací zákona do praxe se nicméně počítalo až po skončení války.

II.

Léto roku 1945 bylo pro Velkou Británii významné nejen proto, že skončila druhá světová válka,²⁹ ale také z toho důvodu, že v parlamentních volbách, jež se konaly po dlouhých deseti letech, zvítězila Labouristická strana, navíc natolik přesvědčivým způsobem, že mohla vytvořit vládu bez ohledu na své politické protivníky. Tato skutečnost měla pro další vývoj ostrovního státu zcela zásadní význam; vzhledem ke své převaze v Dolní sněmovně totiž mohli labouristé začít realizovat, byť s četnými změnami oproti původním představám, svůj předvolební program, jehož hlavní součástí bylo vytvoření rozsáhlého sociálního státu (*Welfare State*).³⁰

Když se labouristé v létě 1945 ujímali vládních funkcí, sebevědomí jim v žádném případě nescházelo. „Jsme vítězové nejen pro tuto chvíli, nýbrž na velmi dlouhou dobu,“ řekl v dubnu 1946 v Dolní sněmovně jeden z předních členů strany, sir Hartley Shawcross.³¹ Tato slova byla nevhodná nejen s ohledem na budoucí vývoj, nýbrž i vzhledem k celkové hospodářské situaci, v níž se země nacházela.³² Velká Británie se po druhé světové válce ocitla zcela ve stínu Spojených států amerických; všechna slova o britské suverenitě byla již od roku 1940 spíše rétorická cvičení, ignorující reálnou situaci, než skutečnost.³³ Faktickou záchranu ostrovního státu před válečnou porážkou ostatně znamenal zákon o půjčce a pronájmu, který americký Kongres schválil v březnu 1941 a jenž měl podle slov prezidenta F. D. Roosevelta z roku 1944 sloužit rovněž k obnově britské průmyslové kapacity po druhé světové válce. Rozhodnutí nové hlavy státu, H. S. Trumana, ukončit platnost zákona

29 K reakci Britů na konec druhé světové války srov. Gilbert, M. (1990): *Second World War*. London, Fontana, 1990, s. 618, 635, 746 an.; Dower, J. (1986): *War Without Mercy*. London, Faber, 1986, s. 300 an.; Stevenson, J. (1984): *British Society 1914–45*. London, Penguin, 1984, s. 448 an.; Cairncross, A. (1992): *The British Economy since 1945*. London, Blackwell, 1992, s. 45 an.

30 K definici a povaze (nejen britského) sociálního státu srov. Pierson, C. (1998): *Beyond the Welfare State?*. Cambridge, Polity Press, 1998, zvláště 4.–6. kapitola; Powell, M. – Hewitt, M. (2002): *Welfare State and Welfare Change*. Buckingham, Open University Press, 2002, zvláště 1. kapitola; Abel-Smith, B. – Titmuss, K. (eds.) (1987): *The Philosophy of Welfare*. London, Allen & Unwin, 1987, s. 141 an.; Weit-Wilson, J. (2000): *States of Welfare*, in: *Social Policy and Administration*, Vol. 34, 2000, s. 1–25; Flora, P. – Heidenheimer, A. J. (eds.) (1981): *The Development of Welfare States in Europe and in America*. London, Transaction, 1981, s. 19 an.; Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity, 1990, zvláště 1. kapitola; Castles, F. – Mitchell, D. (1990): *Identifying Welfare State Regimes*, in: *Governance*, 5, 1990, s. 1–26; Pierson, P. (2001): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press, 2001, s. 455 an.; George, V. – Wilding, P. (1985): *Ideology and Social Welfare*. London, Routledge & Kegan Paul, 1985, s. 62; Marshall, T. H. (1975): *Social Policy in the Twentieth Century*. London, Hutchinson, 1975, s. 99 an.; Briggs, A. (1961): *The Welfare State in Historical Perspective*, in: *European Journal of Sociology*, Vol. 2, 1961, s. 228 an.; Ellwood, D. (1988): *Poor Support*. New York, Basic Books, 1988, s. 6; Whiteside, N. (1996): *Creating the Welfare State in Britain, 1945–1960*, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 25, 1996, s. 83–103. K historickému vývoji tohoto pojmu srov. Lowe, R. – Roberts, R. (1987): *Sir Horace Wilson, 1900–1935*, in: *Historical Journal*, Vol. 30, 1987, s. 655 an.

31 Childs, D. (2006): *Britain Since 1945*. London, Routledge, 2006, s. 10.

32 Pelling, H. (1984): *The Labour Governments, 1945–1951*. London, Macmillan, 1984, s. 117–118; Marshall, T. H. (1950): *Citizenship and Social Class*. Cambridge, University Press, 1950, s. 40 an.

33 Již v červenci 1940 předložil britský ministr zahraničí lord Halifax členům kabinetu dokument, z něhož vyplývalo, že budoucí přežití země závisí na podpoře USA. Podobnou zprávu předal kabinetu v srpnu téhož roku kancléř pokladu, sir Kingsley Wood; Británie podle něj „zbankrotovala“, což znamenalo „konec statutu nezávislé velmoci“. Dokonce i ministerský předseda Churchill shledal svou zemi doslova „staženou z kůže“. Ponting, C. (1994): *Churchill*. London, Sinclair-Stevenson, 1994, s. 501–510; Ranfurly, Countess of (1994): *To War with Whitaker: The Wartime Diaries of the Countess of Ranfurly, 1939–1945*. London, Heinemann, 1994, s. 362 an.

bezprostředně po kapitulaci Japonska však způsobilo, že se Británie ocitla ve velkých problémech; ekonomická situace se jevila „velmi pochmurná, hrozivější než nejhorší noční můra většiny odborníků“.³⁴

Jednání o poskytnutí nové půjčky, jež ve Washingtonu vedl zvláštní zmocněnec britského premiéra, lord Keynes, byla velmi složitá a jejich výsledek poměrně rozpačitý. Již sama skutečnost, že Londýn získal půjčku – navzdory Keynesovu počátečnímu optimismu – až po měsících tvrdých jednání, vypovídá o mnohém, stejně jako její podmínky. Američané poskytli Britům úvěr ve výši 3.750 miliónu dolarů na dvouprocentní úrok s tím, že splátky začnou v roce 1951 (2 % nebyla v této době v žádném případě považována za projev zvláštní velkorysosti); k tomu bylo možno přičíst ještě půjčku od Kanady ve výši 1.250 miliónu dolarů. Britská vláda musela na oplátku skoncovat s imperiálním preferenčním (celním) systémem a akceptovat pravidla multilaterálního obchodu, což učinila připojením se k *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) v roce 1947. Kromě toho museli Britové přistoupit na další americké podmínky, včetně toho, že do roka učiní libru plně konvertibilní k dolaru; podle Johna Kennetha Galbraitha, se jednalo o „na-prostou katastrofu“³⁵ a „věc „dlouhodobě zcela neudržitelnou“ (tato předpověď se ukázala správná; v létě 1947 musela britská vláda volnou směnitelnost libry k dolaru pozastavit).³⁶

Takřka současně, navzdory těmto potížím, začali britští labouristé připravovat realizaci svých reforem.³⁷ Jako první přišla na řadu otázka veřejného vlastnictví. Program rozsáhlého zestátnování „sice neznamenal, že by všechno měl vlastnit výhradně stát“,³⁸ klíčová průmyslová odvětví, jako například železnice, ale státu patřit měla; jiná odvětví měly spravovat místní vlády či měla přejít do družstevní formy vlastnictví. Tato diskuse nebyla v Británii ničím novým, možnost realizace ve velkém rozsahu však byla ojedinelá.³⁹

Zestátnování se přirozeně stalo častým tématem k diskusi v Dolní sněmovně, zejména v případě britského důlního průmyslu; pracovní podmínky horníků totiž byly skutečně mizerné. Z tohoto důvodu se nelze divit, že když doly k 1. lednu 1947 převzal stát, propukly

34 Leventhal, F. M. (ed.), *Twentieth-century Britain: An Encyclopedia*. New York, Garland, 1995, s. 453; Dalton, H. (1962): *High Tide and after: Memoirs 1945–1960*. London, Frederick Muller, 1962, s. 70 an.

35 Dolní sněmovna schválila podmínky půjčky v poměru 345:98 hlasům, mnozí konzervativci se zdrželi hlasování. Z labouristů hlasovali „proti“ například budoucí premiér James Callaghan, Barbara Castelová či pozdější vůdce strany Michael Foot; celkem se vyslovilo proti půjčce 21 labouristických poslanců; 2 komunisté hlasovali pro půjčku; studená válka, jak vidno, ještě do Westminsteru nedorazila. Srov. Galbraith, J. K. (1994): *The World Economy since the Wars*. London, Sinclair-Stevenson, 1994, s. 157 an.

36 K důvodům „americké tvrdosti“ vůči Británii a obecně k postoji ostatních zemí vůči ostrovnímu státu srov. Silberman, C. E. (1985): *A Certain People: American Jews and Their Lives Today*. New York, Summit Books, 1985, s. 57 an.; Nash, G. D. (1979): *The Great Depression and World War II: Organising America, 1933–1945*. New York, St. Martin's Press, 1979, s. 156–157; Snowman, D. (1968): *USA: The Twentieth to Vietnam*. London, Batsford, 1968, s. 179 an.; Worswick, G. D. N. – Ady, P. H. (1952): *The British Economy 1945–1950*. London, Clarendon Press, 1952, s. 30 an.

37 Srov. Harris, J. (1990): *Society and State in the Twentieth-century Britain*, in: Thompson, F. M. L. (ed.), *The Cambridge Social History of Britain*. Vol. 3, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, s. 67–68, 96 an.

38 Strachey, J. (1944): *Why You Should Be a Socialist*. London, Gollancz, 1944, s. 66. Srov. též Hogg, Q. (1947): *The Case for Conservatism*. London, Penguin Books, 1947, s. 113; Attlee, C. (1937): *The Labour Party in Perspective*. London, Victor Gollancz, 1937.

39 Často býval připomínán Disraeliho nákup části akcií *Suez Canal Company* v roce 1875, stejně jako skutečnost, že vláda byla hlavním podílníkem v *Anglo-Persian Oil Company*. Debatovalo se rovněž o založení *British Broadcasting Corporation* a *Central Electricity Board* (v obou případech 1926), o legislativě, na jejímž základě byl roku 1933 ustaven *London Transport Board*, který převzal kontrolu nad veškerou veřejnou dopravou v hlavním městě, o zestátnění *Imperial Airways Ltd* a *British Airways Ltd* Chamberlainovou vládou (obojí v roce 1939) a podobně. Srov. Barry, E. E. (1965): *Nationalisation in British Politics. The Historical Background*. London, Jonathan Cape, 1965, s. 85 an.

v hornických komunitách po celé zemi bujaré oslavy.⁴⁰ Pro většinu horníků ospravedlňoval již pouhý *Coal Act* existenci labouristické vlády; kromě toho byl zásadním „testem smyslnosti parlamentní politiky“; prakticky totéž platilo o ocelářství a o železnici.⁴¹

Dlouho na sebe nedal čekat ani proces vytváření sociálního státu.⁴² Tato legislativa zahrnovala především *National Insurance Act*, *Industrial Injuries Act* a *National Health Act*; v roce 1948 bylo toto dílo v podstatě završeno zřízením *National Assistance Board*. Pod *National Insurance Act* (NIA) spadala veškerá britská populace vůbec poprvé; jednalo se o komplexní systém zahrnující pojištění pro případ nezaměstnanosti, nemoci, mateřství, poručnictví, důchodu a smrti. Byly zřízeny Ministerstvo pro národní pojištění (*Ministry of National Insurance*) a Národní pojišťovací fond (*National Insurance Fund*) s počátečním vkladem 100 miliónů liber. Ministerstvo financí předpokládalo, že do fondu budou každoročně proudit peníze, a to jak od zaměstnavatelů, tak od zaměstnanců (počítalo se s týdenními platbami). Skutečnost, že by do fondu měli přispívat i zaměstnanci, vyvolávala v části Labour Party velkou nespokojenost; někteří labourističtí poslanci, mezi nimi Sydney Silverman či Barbara Castleová, odmítali rovněž myšlenku, že by zaplacení příspěvků mělo mít nějaký časový limit.⁴³

Nezaměstnaní měli podle výše uvedeného zákona nárok na příspěvek po prvních třech dnech nezaměstnanosti. Týdenní příspěvky dostávali po 180 dní; pojištěná osoba, která získala zaměstnání a znovu je ztratila, se „kvalifikovala“ pro další vyplácení příspěvků až po uplynutí 13 týdnů. Na nemocenskou vznikl nárok rovněž po třech dnech vynucené absence z práce; na rozdíl od příspěvků v nezaměstnanosti mohla být vyplácena nekonečně dlouhou dobu, fakticky až do počátku důchodového věku, kdy ji nahrazovala penze. Tzv. „mateřská“ se skládala z jednorázové platby matce po narození dítěte; matky, které chodily do práce, dostávaly po 13 týdnů příspěvek, který jim kompenzoval ušlou mzdu. Pohřebné bylo paušální částkou, jež měla pokrýt náklady na smuteční obřad. Pod NIA spadaly také vdovy; prvních 16 týdnů po ovdovění dostávaly, jestliže byly v důchodovém věku, finanční příspěvek; dále jim náležel příspěvek na děti do šestnácti let (pokud ještě chodily do školy); vdovy mezi padesáti a šedesáti lety mohly získat též tzv. „kontinuální příspěvek“; a konečně, pokud vdova dosáhla čtyřiceti let a pokud její dítě (dětí) dosud chodilo (chodily) do školy, měla nárok na příspěvek rovněž; aby takový příspěvek získala, musela být vdaná alespoň deset let. Nárok na finanční příspěvek mohl nárokovat rovněž poručník osiřelého dítěte. Penzijní věk byl potvrzen v pětadesáti letech u mužů a v šedesáti letech u žen; ti, kteří tohoto věku dosáhli, mohli pokračovat v práci ještě dalších pět let s mírným snížením penze.⁴⁴

40 Hansard, Vol. 418, Col. 752; *Illustrated*, 25. ledna 1947.

41 Tab. č. 1: Přechod průmyslových odvětví ve Velké Británii do státních rukou

Průmyslové odvětví	Datum převzetí státem	Počet zaměstnanců
Anglická banka	1. 3. 1946	6.700
Civilní letectví	1. 8. 1946	23.300
Uhelný průmysl	1. 1. 1947	765.000
Telegrafní a bezdrátové spojení	1. 1. 1947	9.500
Doprava	1. 1. 1948	888.000
Elektrárenský průmysl	1. 4. 1948	176.000
Plynárenský průmysl	1. 4. 1949	143.500
Železářský a ocelářský průmysl	15. 2. 1951	292.000

42 K prvopočátkům anglického (britského) sociálního státu srov. Rákosník, J., c. d., s. 57–66.

43 Srov. Banting, K. G. (1979): *Poverty, Politics and Policy*. London, Macmillan, 1979, s. 68 an.; Deacon, A. – Bradshaw, J. (1983): *Reserved for the Poor*. Oxford, Blackwell, 1983, s. 61 an.; Lowe, R. (1995): *The Rediscovery of Poverty and the Creation of the Child Poverty Action Group*, in: *Contemporary Record*, Vol. 9, 1995, s. 602–637.

44 Macnicol, J. (1987): *In Search of the Underclass*, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 16, 1987, s. 293–318; Atkinson, A. B. a kol. (1981): *National Assistance and Low Incomes in 1950*, in: *Social Policy and Administration*, Vol. 15, 1981, s. 19–31; Atkinson, A. B. (1974): *Poverty and Income Inequality in Britain*, in: Wedderburn, W. (ed.),

Stejně jako v případě jiných příspěvků, ani penze nerostla automaticky s nárůstem životních nákladů, ani se nevztahovala k předchozímu výdělku. Během let proto koupěschopnost penzistů klesala; za následujících vlád totiž penze nedržela krok s inflací.⁴⁵ Rodičovské příspěvky byly vypláceny matkám po narození druhého a každého dalšího dítěte až do jejich patnácti respektive šestnácti let (pokud zůstávaly ve škole). Příspěvek byl stanoven na 5 šilinků (25 pencí) týdně, což Barbara Castleová vcelku trefně označila za „více než ubohou částku“.⁴⁶

Navzdory shodě z doby války, že je třeba vytvořit národní zdravotní službu, se stal boj o zřízení *National Health Service* (NHS) nejkontroverznější součástí vytváření britského sociálního státu.⁴⁷ Z pohledu vládnoucích labouristů nebyli hlavními „trouble-makers“ opoziční toryové, nýbrž mluvčí Britské lékařské asociace (*British Medical Association*; BMA), profesní instituce, jež sdružovala většinu lékařů-praktiků. Cílem *National Service Health Act* bylo zestátnění nemocnic, z nichž většina patřila do té doby místním vládám,⁴⁸ tzv. *teaching hospitals* (nikoli klasické „fakultní nemocnice“, jak je známe z České republiky, třebaže smysl jejich existence – výuka a praktikování mediků a nových lékařů – byl v mnoha ohledech podobný) získaly zvláštní status, který jim dával větší míru autonomie. Na základě zákona měla v celé zemi vzniknout síť srovnatelně kvalitních nemocnic, které měly nahradit systém založený na iniciativě místních úřadů a na charitě, což v sobě neslo „zakódované“ – regionálně – velké rozdíly.⁴⁹ Místní úřady si měly podržet řadu důležitých funkcí, například péči o matky a děti, ambulantní zdravotní službu, pečovatelskou službu atd.⁵⁰

Aneurin Bevan, jenž byl za tento resort zodpovědný, si přál, aby všichni občané státu získali, bez ohledu na sociální podmínky, v nichž žili, komplexní a srovnatelnou zdravotní péči, což vycházelo již z Beveridgeovy zprávy z roku 1942. V zásadě lze říci, že toho dosáhl, avšak nikoli bez kompromisů. Za prvé bylo pozastaveno prodávání a kupování lékařských praxí, o němž vláda soudila, že přispívalo k rozdílnosti v kvalitě lékařské péče. Za druhé Bevan připustil ve státních nemocnicích existenci tzv. soukromých lůžek (*private beds*), aby se k „jeho“ systému připojili lékaři-specialisté, kteří si navíc mohli podržet své privátní ordinace a „soukromé pacienty“; část britských lékařů se tudíž nikdy nestala výhradně státními zaměstnanci.⁵¹ Prosazení zákona bylo Bevanovým osobním triumfem; v odborných kruzích se nicméně úspěch připisoval zejména doktoru H. B. Morganovi, po-

Poverty, Inequality and Class, Structure. Cambridge, Cambridge University Press, 1974; Gough, I. – Stark, T. (1968): *Low Incomes in the United Kingdom*, in: Manchester School, Vol. 36, 1968. Srov. též Starkey, P. (2000): *Families and Social Workers: The of Family Service Units, 1940–1985*. Liverpool, Liverpool University Press, 2000; Deacon, A. (2002): *Perspectives on Welfare*. Buckingham, Open University Press, 2002.

45 Hannah, L. (1986): *Inventing Retirement*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986, s. 53 an.; Dilnot, A. W. – Kay, J. – Morris, C. N. (1984): *The Reform of Social Security*. Oxford, Clarendon, 1984, s. 14–15, 28, 45 an.

46 Za tuto částku bylo možno koupit jednu libru čaje *Brooke Bond Dividend Tea*, tubu colgateové zubní pasty a tyčinku čokolády Mars. Srov. reklamu v *Illustrated*, 23. srpna 1947.

47 Pro mnoho labouristických voličů „sociální stát“ a NHS splývaly v jeden pojem. Srov. Wybrow, R. J. (1989): *Britain Speaks Out, 1937–1987: A Social History as Seen through the Gallup Data*. London, Macmillan, 1989, zejména s. 25–26; Winter, J. (ed.) (1983): *The Working Class in Modern British History*. Cambridge, Cambridge University Press, 1983, s. 200–214; Baldwin, P. (1990): *The Politics of Social Solidarity*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 1. kapitola.

48 Prochaska, F. (1995): *Royal Bounty: The Making of the Welfare Monarchy*. New Haven, Yale University Press, 1995, s. 234 an.

49 Srov. Gorsky, M. a kol. (2002): *The Financial Health of Voluntary Hospitals in Interwar Britain*, in: *Economic History Review*, Vol. 55, 2002, s. 533–557; Mohan, J. – Gorsky, M. (2001): *Don't Look Back*. London, Office of Health Economics, 2001, zvláště 3. kapitola.

50 Nejlepší úvod do této problematiky srov. Lewis, J. (1986): *What Price Community Medicine?* Brighton, Wheatsheaf, 1986; Welshman, J. (2000): *Municipal Medicine*. Oxford, Peter Lang, 2000.

51 Klein, R. (1995): *The New Politics of the NHS*. London, Longman, 1995, zvláště 1. kapitola; Eckstein, H. (1958): *The English Health Service*. Cambridge, Harvard University Press, 1958, s. 76–78; Digby, A. – Bosanquet, N.

slanci a lékařskému poradci *Trade Union Congress* (TUC), a sice coby „nejlepší kompromis, jakého bylo možno v této zemi v tuto chvíli dosáhnout“. ⁵²

Jestliže zestátnění, prosazení nejrůznějších sociálních dávek a vznik NHS byly právem pokládány za klíčové body poválečného labouristického hnutí, otázky bydlení a vzdělání za nimi příliš nezaostávaly. Ministr Bevan, zodpovědný kromě zdravotnictví rovněž za oblast bydlení, zdědil po svých předchůdcích vpravdě složitou situaci. Během války byla ve Velké Británii poškozena přibližně třetina bytového fondu, a proto byl tlak na zahájení bytové výstavby – jak ze strany opozičních konzervativců, tak od labouristických radikálů – velmi silný. Za Attleeho vlády se nakonec postavilo přibližně milión domů, což není špatné, vezmeme-li v potaz nedostatek lidí a především materiálu.

Jedním z pokusů, jak problém s bydlením vyřešit, byla snaha stavět z tzv. *pre-fabs*, z nichž do podzimu 1951 vzniklo celkem 124 000 domů, jež sice byly relativně komfortní, ale většina Britů je přesto nikdy nepokládala za „pořádné domy“; nakonec se – po letech – ukázaly mnohem trvanlivější, než se původně zdálo. Pro oblast bydlení bylo velmi důležité rovněž schválení tzv. *Town and Country Planning Act* z roku 1947, který nařizoval místním vládám, aby prozkoumaly svá teritoria a připravily plány pro jejich rozvoj. Současně byla rozšířena moc plánovacích úřadů a spolu s tím začaly na „venkov“ přicházet z ústřední vlády poměrně velkorysé granty; mnozí místní labourističtí politikové byli přesto zklamáni tím, že „jejich“ úřady nezískaly ještě větší vliv, aby mohly vyřešit problémy s bydlením zcela podle svých, často naprosto iluzorních představ.

V oblasti vzdělání se labouristům podle Arthura Marwicka roku 1945 naskytla ideální příležitost k tomu „vypořádat se se snobismem, na němž stál dosavadní systém“; většina soukromých škol (tzv. *public schools*) totiž od socialistické vlády neočekávala, pokud šlo o jejich další existenci, „žádné milosrdenství“. ⁵³ Vzhledem k sentimentu premiéra, který choval vůči soukromé škole, již absolvoval, nicméně není překvapivé, že nakonec nebyl učiněn prakticky žádný pokus integrovat soukromé školy do státního vzdělávacího systému. Labouristé se v podstatě zavázali „pouze“ k tomu, že do roku 1947 prodlouží povinnou školní docházku do patnácti let věku, což také učinili; stejně tak se pokusili, alespoň „na papíře“, zavést tripartitní systém středního školství, nastíněný již v zákoně o vzdělání roku 1944, aniž ovšem vzali v potaz jeho některé rozvratné rysy.

Problémů, spojených s vytvářením sociálního státu, se do jisté míry týkaly i ústavní reformy, s nimiž labouristická vláda po roce 1945 přišla, ať už se jednalo o omezení moci Sněmovny lordů, o tzv. *Representation of the People Act* z roku 1948, jenž mimo jiné rušil tzv. „obchodní (obchodnické) hlasy“ (*business premises qualification to vote*), což vzbudilo silný odpor pravic, či zrušení zákona o odborech z roku 1927 (tzv. *Trades Disputes Act*) a jeho nahrazení novým zákonem. ⁵⁴

Příznačný byl postoj britských komunistů, členů ILP a radikálních labouristů k Attleeho kabinetu i k jeho představám o podobě sociálního státu. Zatímco v létě 1945 členové Komunistické strany Velké Británie a další radikálové zrod socialistické vlády vesměs při-

(1988): *Doctors and Patients*, in: *Economic History Review*, Vol. 41, 1988, s. 74–94. Srov. též Digby, A. (1999): *The Evolution of General Practice, 1750–1948*. Oxford, 1999.

52 *Hansard*, Vol. 422, Col. 130. K diskusím, jež se na toto téma vedly v době druhé světové války i po jejím skončení, srov. Calder, A. (1969): *The People's War: Britain 1939–1945*. London, Cape, 1969, s. 531 an.; Hoffman, J. D. (1964): *The Conservative Party in Opposition, 1945–1951*. London, Macgibbon & Kee, 1964, s. 46, 235; Marwick, A. (1968): *Britain in the Century of Total War*. London, The Bodley Head, 1968, s. 172 an.

53 Marwick, A., c. d., s. 357.

54 The *Hansard Society for Parliamentary Government* (1961): *Parliamentary Reform 1933–1960*. London, Cassell, 1961, s. 5–6; Richter, I. (1973): *Political Purpose in Trade Unions*. London, Allen and Unwin, 1973, s. 246 an.

vítali,⁵⁵ s nástupem studené války se jejich postoj změnil. Komunisté a jejich soupeřníci byli relativně úspěšní, když se soustředili na praktické, každodenní záležitosti (*bread-and-butter issues*). Jednou z nich byla tzv. Bílá kniha o mzdách a osobních platech (*White Paper on Wages and Personal Incomes*) z února 1948; jako další příklad lze uvést pokusy využít problémy vlády s udržení přídělového systému (ještě v roce 1949 byla průměrná spotřeba mnoha základních potravin v Británii nižší než roku 1939). Úspěšní byli rovněž v některých odborových sdruženích (například *Electrical Trades Union*; ETU).⁵⁶ Tato skutečnost se proto projevila v rozhodnutí vládnoucí Labour Party očistit od komunistů státní správu a také odbory, zejména TUC.⁵⁷

Mnohem důležitější než přístup komunistů byl přirozeně způsob, jak se k budování sociálního státu v Británii stavěli opoziční konzervativci. Podle Davida Childse reagovala strana toryů, jež utrpěla poslední skutečně velkou volební porážku v roce 1906, na výsledky lidového hlasování z roku 1945 zvláštní „směsicí arogance a odvahy“.⁵⁸ Myšlenka změnit název strany a utvořit spojení s ostatními ne-socialisty se sice neprosadila, zato ale konzervativci uspěli ve snaze získat do svých řad oblíbené osobnosti, které s ní doposud nebyly těsněji spojovány. Jednalo se o kupříkladu o populárního „rozhlasového doktora“ Hilla, jenž proslul během válečného vysílání na BBC, a zejména lorda Wooltona, který prokázal své schopnosti jako ministr pro zásobování v Churchillově koaliční vládě a který byl nyní pověřen modernizací strany.⁵⁹

Působení lorda Wooltona přispělo také k tomu, že se toryové, byť neradi, postupně smiřovali s myšlenkou „smíšené ekonomiky“ a „sociálního státu“. Klíčovým bodem této nové politiky byla tzv. Průmyslová charta (*Industrial Charter*), zveřejněná v květnu 1947 R. A. Butlerem. Poté následovala Zemědělská charta (*Agricultural Charter*), stejně jako politické dokumenty týkající se přístupu k Walesu, Skotsku, imperiální politice a k „ženské otázce“. Butler, který měl od Churchilla za úkol změnu politiky provést, později napsal, že dostal příkaz dát straně „bezbolestně, ale natrvalo novou tvář“.⁶⁰ Ve skutečnosti byly výše zmíněné dokumenty dosti „monotónní a jednotvárné, pokud šlo o jejich jazyk“ a „neslané nemastné, pokud šlo o jejich tón“;⁶¹ jejich přínos budoucímu volebnímu vítězství konzervativců je tudíž pokládán za pochybný.

Historikové se vesměs shodují, že klíčové faktory, které rozhodly o výsledcích voleb z roku 1950 respektive 1951, nakonec neměly s Konzervativní stranou příliš co do činění. Pokud jde o volby z února 1950, labouristé získali, při vyšší volební účasti než v roce 1945, 13,2 miliónu hlasů, konzervativci 12,5 miliónu hlasů a liberálové 2,6 miliónu hlasů, což

55 Srov. článek Williama Gallachera v *Labour Monthly* v srpnu 1946.

56 Srov. Conservative Research Department (1949): *All the Answers*. Westminster, 1949, s. 39 an.; *The Economist*, 23. září 1950; *Hansard*, Vol. 448, Col. 1703.

57 Department of Employment and Productivity (1971): *British Labour Statistics: Historical Abstract 1886–1968*. London, H.M.S.O., 1971, s. 396, tabulka č. 197. O tom, že vliv komunistů na dění v Británii byl vcelku zanedbatelný a o celkovém klidu v sociální oblasti v letech 1945–1951, svědčí rovněž nízký počet stávkujících dělníků ve všech průmyslových odvětvích a službách:

Tab. č. 2: Dělníci zapojení do stávek ve všech průmyslových odvětvích i službách

Rok	Počet dělníků	Rok	Počet dělníků
1944	716 000	1949	313 000
1945	447 000	1950	269 000
1946	405 000	1951	336 000
1947	489 000	1952	303 000
1948	324 000	1953	1 329 000

58 Přesvědčení, že se po následujících volbách vrátí k moci, vyžadovalo po roce 1945, kdy „levice vítězně táhla takřka celou Evropou“, od britských toryů skutečně velké sebevědomí. Childs, D., c. d., s. 23 an.

59 Macmillan, H. (1969): *Tides of Fortune, 1945–1955*. London, Macmillan, 1969, s. 292, 294, 296.

60 Butler, Lord (1971): *The Art of Possible: The Memoirs of Lord Butler*. London, Hamilton, 1971, s. 145–146.

61 Tamtéž, s. 145.

znamenal 315 mandátů pro labouristy, 298 pro torye, 9 pro liberály (2 křesla připadla kandidátům mimo tyto politické strany). V říjnu 1951 získali opoziční toryové v Dolní sněmovně 321 mandátů, zatímco labouristům připadlo pouze 295 mandátů, liberálům dokonce jen 6 poslaneckých křesel.⁶² Jako rozhodující se ukázaly propuknutí Korejské války a vnitrostranické spory v Labouristické straně, jež měly navíc – ke škodě labouristů – mnoho společného.

Na počátku labouristických potíží stály náklady na fungování NHS, které rostly rychleji, než se předpokládalo. V neúplném finančním roce od jeho zavedení, tj. od července 1948, do března 1949 činily skutečné náklady 241,4 miliónu liber třebaže předpokládané výdaje byly nižší (pro případ úplného finančního roku by podle odborníků z ministerstva financí skutečné náklady činily 339,6 miliónu oproti předpokládaným 326,3 miliónu). V následujícím roce (1949–1950) byly výdaje odhadnuty na 387,6 miliónu liber a tato suma nebyla překročena, avšak v roce 1950–1951 se předpokládaly výdaje ve výši 398,3 miliónu, zatímco ve skutečnosti činily 405,8 miliónu liber.⁶³

Kabinet se snažil zareagovat již na první odhady rozdílů mezi plánovanými a skutečnými výdaji na NHS. Na počátku října 1949 se ministr financí Stafford Cripps pokusil získat Aneurina Bevana pro myšlenku zavedení poplatků za lékařské předpisy, ale neuspěl. Na jaře roku 1950 to zkusil znovu, tentokrát s tím, že by pacienti měli platit za zubní protézy (umělý chrup), brýle a různé zdravotní pomůcky.⁶⁴ Bevan se postavil opět na odpor a trval na zcela bezplatné lékařské péči; souhlasil jen s tím, že bude třeba sledovat náklady na zdravotnictví pečlivěji než dosud.⁶⁵ V říjnu 1950 ale Attlee nahradil nemocného Crippse Hughem Gaitskellem, zatímco Bevan „odstavil“ – v lednu 1951 – na post ministra práce; tím vznikl „obrovský potenciál pro nejen politický, ale i osobní střet těchto mužů“⁶⁶ a zároveň pro rozdělení již tak dosti polarizované Labouristické strany na dvě nesmiřitelná křídla.

A právě v tuto pro labouristy nejméně vhodnou dobu propukla – v červnu 1950 – Korejská válka. Spojené státy americké, pro něž byl válečný konflikt dosud nejvážnější zkouškou v bipolárně rozděleném světě, od svého nejbližšího spojence požadovaly podstatné zvýšení výdajů na obranu, stejně jako prodloužení vojenské prezenční služby z jednoho a půl roku na dva roky. V lednu 1951 Attleeho vláda rozhodla, že se vojenské výdaje postupně zvýší ze 750 miliónů (v roce 1950) až na 4.700 miliónu liber (v roce 1954).⁶⁷ Aby o tom vůbec mohla reálně uvažovat, navrhl Gaitskell některé škrtky ve výdajích na zdravotnictví a také to, že se budou platit poplatky za zubní protézy, brýle a recepty od lékaře. Kabinet sice přijal pouze první dva body jeho návrhu (poplatky za recepty odmítl), Aneurin Bevan, Harold Wilson (další kabinetní ministr) a John Freeman přesto rezignovali z vlády. Jejich argumenty se vesměs týkaly toho, že se jedná o „principiální záležitost“, a že „od bezplatného zdravotnictví nelze v žádném případě ustoupit“; útočili rovněž na výši výdajů na obranu („na zbrojení“, jak důsledně říkali). Tato skutečnost a nikoli po zvolení

62 Nicholas, H. G. (1951): *The British General Election of 1950*. London, Macmillan & Co., 1951, s. 4, 9 an.; Blake, R. (1970): *The Conservative Party from Peel to Churchill*. London, Eyre & Spottiswoode, 1970, s. 263–264.

63 Hlavní problém spočíval v tom, že vláda při plánování nebrala v potaz přibližně 3% inflaci a také v naivním očekávání, že s lepšími lékařskými službami bude klesat poptávka po těchto službách, neboť nemoci budou léčeny efektivněji a populace bude zdravější. Srov. (1956): *Report of the Committee of Enquiry into the Cost of the National Health Service*, Cmd. 9663, (tzv. *Guillebaud Report*), London, H.M.S.O., 1956, s. 7.

64 K dentistům a očním specialistům a jejich pohledu na „věc“ srov. Webster, C. (1999): *The Health Services since the War*. Vol. 1, London, H.M.S.O., 1999, 1. kapitola.

65 Morgan, K. O. (1984): *Labour in Power 1945–51*. Oxford, Clarendon Press, 1984, s. 412–413.

66 Morgan, A. (1992): *Harold Wilson*. London, Pluto Press, 1992, s. 163.

67 Ve skutečnosti této výše nikdy nedosáhly; „na uzdě“ je udržela i následující konzervativní vláda. Srov. Hill, M. (1993): *The Welfare State in Britain. A Political History since 1945*. London, Edward Elgar, 1993, s. 42 an.

rekonvalescence toryů po „katastrofě z roku 1945“ byla hlavní příčinou faktické (1950) a skutečné (1951) porážky Labour Party ve volbách do parlamentu.

Když labouristé, jak již víme, získali v únoru 1945 v Dolní sněmovně celkovou většinu šesti hlasů a když na základě toho získali po dramatickém hlasování důvěru,⁶⁸ pustil se „kabinet unavených mužů“ do každodenního úřadování; navzdory všeobecnému očekávání se udržel u moci déle, než se předpokládalo, od 6. března 1950 do 5. října 1951. Vzhledem k těsné většině se fakticky jednalo o „čistě udržovací vládu“; větší pozornost si v podstatě zaslouží jen uspořádání tzv. Britského festivalu (*Festival of Britain*), jenž se konal od května do září 1951. Ministerský předseda dal svým spoluobčanům prostřednictvím této akce v „těžkých dobách“ nejen možnost projevit radost nad tím, že „Británie je stále vitální a nezdolná a že má jisté své místo ve světě“, ale také poukázat na to, „jak dobře se zotavila z důsledků války“.⁶⁹

Samotné volby v roce 1951 proběhly relativně klidně. Labouristé měli svá „velká témata“, zejména další rozvoj sociálního státu.⁷⁰ Kromě toho varovali před rozpoutáním třetí světové války, přičemž zašli až příliš daleko, když naznačovali, že Churchillovi nelze důvěřovat v otázkách války a míru. Když se sečetly výsledky, zjistili sebevědomí toryové, že dopadli hůř, než očekávali. Většina 26 hlasů nad labouristy a 17 hlasů celkem nebyla nijak přesvědčivá; pro poražené dokonce hlasovalo více občanů než pro vítěze, a konzervativcům zajistila vítězství pouze specifika britského volebního (politického) systému.⁷¹ Současně ale těsný volební výsledek zajistil, že se toryové do zásadnějších změn, s nimiž si někteří voliči spojovali jejich nástup k moci, včetně revize labouristického sociálního státu, nemohli dovolit. V dalších letech pak *Welfare State* zapustil na Britských ostrovech tak hluboké kořeny, že se jeho revize stala až do nástupu Margaret Thatcherové do Downing Street č. 10 v roce 1979 nemožnou.

Závěr

Odpověď na otázku, čeho vlastně labouristé při budování sociálního státu dosáhli a co naopak nedokázali, není jednoduchá. Zatímco o tom, že v zásadě uspěli ve snaze převést válečnou ekonomiku na mírovou, není mezi odborníky pochyb, v případě realizace jejich „reformního“ předvolebního programu z roku 1945, zejména pokud jde o vytvoření sociálního státu, tj. zestátnění některých důležitých průmyslových i dalších odvětví, vytvoření povinného systému národního pojištění a systému nejrůznějších sociálních dávek, vznik národní zdravotní služby, snahu o „nastartování“ bytové výstavby a nesmělý pokus o reformu v oblasti vzdělání, je hodnocení složitější. Attlee a jeho kolegové ve vládě byli opatrní,

68 Poslanci byli do Westminsteru přiváženi z nemocnic v ambulancích, jenom aby mohli hlasovat. George Witt v této souvislosti napsal, že to byl naprosto „vyčerpávající a nedůstojný proces“.

69 Festival byl spíše o Velké Británii než o Britském impériu; zahrnoval ukázky z oblasti umění, vědy, technologie a průmyslu. Hlavní část byla soustředěna v londýnském South Banku, mnohé akce související s festivalem se konaly po celé zemi. Jako symbol nadějí z této doby zůstala Britům *The Royal Festival Hall*. Srov. Leventhal, F. M. (1995): *Festival of Britain (1951)*, in: Leventhal, F. M., c. d., 286–287; Hewison, R. (1995): *Culture and Consensus: England, Art and Politics since 1940*. London, Methuen, 1995, s. 58 an.

70 Jedním z hlavních „triumfů“ labouristů ve volbách bylo, že se mohli prezentovat jako ve všech ohledech plnohodnotná alternativa k toryům.

71 Část konzervativních zisků byla zřejmě důsledkem toho, že se liberálové ve srovnání s rokem 1945 posunuli „doprava“, v důsledku čehož postavili v celé zemi jen 100 kandidátů na křesla v Dolní sněmovně. Konzervativci byli lépe organizovaní, s větším efektem než labouristé využívali tzv. „poštovní hlasy“. Svou roli sehrálo i špatné počasí, méně disciplinovaní labourističtí voliči totiž zůstali doma. Přesto se labouristé mohli cítit jako „morální vítězové“, neboť získali nejen více hlasů než konzervativci, ale vůbec nejvíce hlasů, kolik kdy do té doby jakákoli politická strana v Británii získala. Srov. Butler, D. (1995): *British General Elections since 1945*. Oxford, Blackwell, 1995, s. 63–64.

racionálně uvažující muži, kteří ve svých reformách zašli přesně tak daleko, jak pokládali za možné a jak jim to umožňovala důvěra veřejného mínění; v řadě důležitých ohledů je přitom omezovaly vlastní ideologické předsudky a představy, ve druhém případě spíše jejich nedostatek. Již zmíněná snaha odstranit chudobu a dát mnoha lidem šanci vstoupit do řad „střední vrstvy“, nikoli odhodlání „střední vrstvu“ a její ctnosti a hodnoty zničit, tak byla maximem, kterého se od nich voliči mohli dočkat.

Podíváme-li se na období Attleeovy vlády z let 1945–1951 dnes, tj. s dostatečným časovým odstupem, zjistíme, že se jeví – navzdory všem „převratným změnám“, které labouristé prosadili, a bez hledu na to, jak je tehdy vnímala britská veřejnost – jako poměrně konzervativní.⁷² Británie byla a zůstala konzervativní zemí ve smyslu jistého řádu, pořádku, lidé i nadále dobře věděli, kde je „jejich místo v životě“ (ve společnosti); věděli to muži, ženy, mladí lidé a vůbec všechny skupiny obyvatel; v zásadě se nic podstatného nezměnilo ani na přístupu k trestu smrti, homosexualitě, sňatkům mezi příslušníky odlišných ras, sexu, svobodným matkám atd. V kině, před nástupem „televizního věku“ velmi důležitých centrech zábavy a přístupu k informacím, v divadlech a v rozhlasu byl i nadále kladen důraz na „klasické hodnoty střední vrstvy“ („starý řád“), zatímco dělnická třída, k níž patřila většina voličů, byla navzdory existenci socialistické většinové vlády stále ještě předmětem zábavy a nejrůznějších forem zesměšňování. Doba, kdy se ostrovní stát změnil i v tomto ohledu, však již byla na dosah.⁷³

Vznik a fungování britského sociálního státu v letech 1939–1951

Martin Kovář – Jaromír Soukup

Abstrakt

Britští labouristé při vytváření sociálního státu po roce 1945 vycházeli především z tzv. Beveridgeovy zprávy z roku 1942. Zatímco ve snaze převést válečnou ekonomiku na mírovou v zásadě uspěli, v případě realizace jejich „reformního“ předvolebního programu z jara 1945, zejména pokud jde o vytvoření sociálního státu, tj. zestátnění některých důležitých průmyslových i dalších odvětví, vytvoření povinného systému národního pojištění a systému nejrůznějších sociálních dávek, vznik národní zdravotní služby, snahu o „nastartování“ bytové výstavby a nesmělý pokus o reformu v oblasti vzdělání, je hodnocení složitější. Ministerský předseda Clement Attlee a jeho kolegové ve vládě zašli v reformách přesně tak daleko, jak pokládali za možné, aniž by si proti sobě postavili veřejnost; v řadě důležitých ohledů je přitom omezovaly vlastní ideologické předsudky a představy,

⁷² Pověst socialistů navíc v této době často podlamovala „noční můra stalinismu“. Prává tvář sovětského režimu již byla tak zjevná, že vedla k pochybnostem o myšlence socialismu jako takové. Čím více bylo známo o sovětském systému nucených prací, o krvavém teroru, praktikovaném v letech 1948–1953, tím snazší bylo věřit – s jistým časovým odstupem – Churchillově propagandě z roku 1945, že všechna socialistická opatření musí vést k „nějaké formě vlády gestapa“. Vliv některých významných marxistických intelektuálů, jako byli například Alan Bush, Maurice Dobb, Arnold Kettle, Ivor Montague či „rudý děkan“ z Canterbury, Dr. Hewlett Johnson, snižovalo to, že otrocky přijímali a prezentovali mnohá absurdní tvrzení Moskvy. Totéž platí o komunistickém vůdci Harrym Pollittovi, jenž si dokázal získat publikum, když útočil na všeobecnou brannou povinnost, poplatky za vystavování lékařských předpisů a na imperialismus, zároveň byl ale krajně nepřesvědčivý, když hájil divadelní politické procesy ve východoevropských zemích, denuncoval labouristické vůdce a demonizoval titovskou Jugoslávii. V BBC, jež měla monopol na rozhlasové vysílání, a zejména v převážně pravicovém tisku byl socialismus prezentován přinejlepším jako „romantický nesmysl“, v nejhorším jako „čiré zlo“.

⁷³ Childs, D. (1995): *Britain since 1939: Progress and Decline*. Basingstoke, Macmillan, 1995.

ve druhém případě spíše jejich nedostatek. Jejich odhodlání odstranit chudobu a dát mnoha lidem šanci vstoupit do řad „střední vrstvy“, nikoli odhodlání „střední vrstvu“ a její ctnosti a hodnoty zničit, byla logicky maximem, kterého se od nich voliči mohli dočkat.

Klíčová slova: sociální stát, Beveridgeova zpráva, labouristická vláda, zestátnování, národní zdravotní služba.

The Origin and Nature of the British Welfare State in 1939–1951

Abstract

The British post-war Welfare State originated from so called Beveridge Report (1942). The Labour government was successful in its effort to transform the war economy to peace conditions; the realization of its reform programme from spring 1945, mainly forming the Welfare State, i.e. the nationalization of key industries, creating of national system of insurance and system of social security benefits, forming the National Health System and the attempt to start new housing and education policy, was much more complicated. The cabinet wanted to avoid the fundamental conflict with its electorate and with general public at all and that was the main reason why its reforms were not as radical as the Labour Party announced before the election in July 1945.

Key Words: Welfare State, Beveridge report, labour government, nationalization, national health service.