

SOUKROMÁ VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ ZNOJMO s.r.o.

Bakalářský studijní program: **Ekonomika a management**

Studijní obor: **Ekonomika veřejné správy a sociálních služeb**

**System zdravotního pojištění v Českých zemích
(1880 - 1918), České republice (1918 - 1948) a
ČSSR (1948 - 1989)**

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Autor: **Jaroslav DOUCEK**

Vedoucí bakalářské práce: Ing. Milan VENCLÍK, MBA

Znojmo, 2012

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracoval pod vedením vedoucího bakalářské práce Ing. Milanem Venclíkem, MBA samostatně a uvedl jsem všechny použité prameny a literaturu.

Ve Znojmě dne 20. listopadu 2012

.....

Podpis autora

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu bakalářské práce, Ing. Milanu Venclíkovi, MBA, za jeho odborné rady a cenné připomínky při zpracování práce.



ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Autor	Jaroslav DOUCEK
Bakalářský studijní program	Ekonomika a management
Obor	Ekonomika veřejné správy a sociálních služeb
Název	Systém zdravotního pojištění v Českých zemích (1880-1918), České republice (1918-1948) a ČSSR(1948-1989)
Název (v angličtině)	System of health insurance security scheme in the Czech countries (1880 - 1918), The Czech Republic (1918 - 1948) and ČSSR (1948 - 1989)

Zásady pro vypracování:

Cíl práce: Cílem práce je detailnější shrnutí a zhodnocení systému zdravotního pojištění v Českých zemích (1880-1918), Československé republice (1918-1948) a ČSSR(1948-1989). Vystihnoutí možností zdravotního pojištění v různých politických režimech.

Postup práce:

1. Charakteristika zdravotního pojištění
2. Počátky zdravotního pojištění
3. Zdravotní pojištění v Českých zemích (1880-1918)
4. Systém zdravotního pojištění v Československé republice (1918-1948)
5. Systém zdravotního pojištění v ČSSR (1948-1989)

Metody: Deskripce literatury, analýza, syntéza

Rozsah práce: 40 - 55

Seznam odborné literatury:

1. DRBAL, C. *Politika pro zdraví*. ZN 1993: Ediční oddělení Institutu postgraduálního vzdělávání ve zdravotnictví Praha
2. DRBAL, C. *Zdraví a zdravotní politika*. 1. vydání Masarykova univerzita v Brně: Vydavatelství MU, Brno-Kraví Hora, 1996, 116 s. ISBN 80-210-1466-0.
3. GLADKIJ, I. a kol. *Management ve zdravotnictví*. 1. vyd. Brno: Computer Press, 2003, 380 s. ISBN. 80-7226-996-8.
4. VEPŘEK, J.; VEPŘEK, P.; JANDA, J. *Zpráva o léčení českého zdravotnictví aneb zdravotnická reforma včera, dnes a zítra*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, spol. s r.o., 2002, 229 s. ISBN 80-247-0347-5.

Datum zadání bakalářské práce: duben 2011

Termín odevzdání bakalářské práce: duben 2012



Jaroslav DOUCEK
Autor

Prof. PhDr. Kamil FUCHS, CSc.
rektor SVŠE Znojmo

Ing. Milan VENCLÍK
vedoucí bakalářské práce

Abstrakt

Bakalářská práce na téma „Systém zdravotního pojištění v Českých zemích (1880 – 1918), České republice (1918 – 1948) a ČSSR (1948 – 1989)“. V teoretické části se zabývá historií zdravotního pojištění v českých zemích. Je zaměřena na objasnění základních pojmů, charakteristiku, význam a shrnutí systému sociálního opatření. Popsání nejdůležitějších změn a zákonů. V praktické části se zaměří na analýzu a srovnání výdajů sociálního opatření s celkovými výdaji státního rozpočtu. Detailněji nám srovná příjmy a výdaje státního rozpočtu ve sledovaném období a zhodnotí, v jaké době a v jakém politickém režimu se sociální opatření rozvíjelo.

Klíčová slova

nemocenské pojištění, sociální opatření, systém sociálního opatření v Československu, státní rozpočet

Abstract

Bachelor work on the topic "The health insurance system in the Czech countries (1880 - 1918), Czech Republic (1918 - 1948) and Czechoslovakia (1948 - 1989)". The theoretical part deals with the history of health insurance in the Czech countries. It aims to clarify basic concepts, characteristics, importance and summary of the social measures. Describe the most important changes and laws. In the practical part will focus on the analysis and comparison of social spending measures, with total expenditures of the state budget. More detail, we compare the revenues and expenditures of the state budget in the period and assess at what time and in what political regime, social measures developed.

Key words

sickness insurance, social action, social action system in Czechoslovakia, the state budget

Obsah

1	Úvod	8
2	Cíl práce a metodika	10
3	Teoretická část	11
3	Vývoj nemocenského pojištění	11
3.1	Historie nemocenského pojištění	11
3.1.2	Vznik nemocenského pojištění v Českých zemích	11
3.1.3	První zákon nemocenského pojištění	12
3.1.4	Zákon o nemocenském pojištění v Rakousku - Uhersku	13
3.4	Přehled povinného nemocenského pojištění v evropských zemích	14
3.5	Nemocenské pojištění v Československé republice	17
3.5.1	Změny nemocenského pojištění po první světové válce	17
3.5.2	Nemocenské pojištění v Československé republice	17
3.5.3	Zákon č.221/1924 Sb. z. a n.	19
3.5.4	Organizace nemocenských pojišťoven a pojištění	20
3.6	Řízení nemocenského pojištění	21
3.6.1	Organizace nemocenských pojišťoven a pojištění po roce 1926	21
3.7	Vývoj nemocenského pojištění po druhé světové válce do roku 1948	24
3.7.1	Zákon č.99/1948 Sb.	24
3.8	Vývoj nemocenského pojištění v Československu po roku 1948	26
3.8.1	Zákon č.102/1951 sb.	26
3.8.2	Nemocenského pojištění od roku 1956	27
3.8.3	Obecná ustanovení zákona č.54/1956 Sb.	27
3.9	Organizace nemocenského pojištění za socialismu	28
3.9.1	Dávky nemocenského pojištění	28
3.9.2	Správní řízení nemocenského pojištění	29
3.9.3	Chronologický přehled nemocenských pojišťoven v Českých zemích	30

5	Praktická část.....	31
5	Analýza státního rozpočtu na nemocenské pojištění.....	31
5.1	Státní rozpočet.....	31
5.1.2	Sestavení státního rozpočtu	31
5.1.3	Výdaje státního rozpočtu	32
5.1.4	Příjmy státního rozpočtu	33
5.2	Státní rozpočet v době hospodářské krize	36
5.3	2. světová válka v Československu	43
5.4	Vývoj státního rozpočtu v Československu po 2. Světové válce.....	45
5.5	Období sociální přestavby (1945 – 1962)	45
5.6	Období sociální expanze (1962 – 1973).....	48
5.7	Období stagnace (1973 – 1980)	51
5.8	Reforma sociálního státu (1980 – dosud).....	52
6	Závěr.....	55
7	Seznam použité literatury	58
	Přílohy.....	64

1 Úvod

Nemocenské pojištění bezesporu patří k nejdůležitějším článkům veřejných financí v každé době nebo politické situaci. Vyjadřuje nebo odráží vyspělost státu a především zabezpečuje své obyvatele v situacích, kdy každá pomoc je vítána. Pojištění jako takové poskytuje již od svého počátku zabezpečení pojištěnců jak v době nemoci, tak i tehdy, kdy se stanou práce neschopnými.

Na těchto základních pilířích sociálního zabezpečení se postupně pracovalo do té doby, kdy zákonodárci i pojištěnci mohly být spokojeni. Bohužel systém, který se rozvíjel, a rozvíjí dodnes, nebude nikdy pro nikoho dokonalý. Vždy se někdo najde, ať už organizace nebo jednotlivec, komu stávající systém nebude vyhovovat.

Sociální pojištění se od svého vzniku postupně rozvíjelo, upravovalo, doplňovalo i rušilo. Vždy na základě potřeb státu, politické situace nebo například stavu „*státní pokladny*“. Sociální pojištění včetně nemocenského pojištění je vnímáno, jako největší výdaj ze státního rozpočtu. Vzhledem k nynější hospodářské krizi Evropské unie je potřeba se zabývat analýzou všech aspektů, k nalezení nejlepší možné varianty sociálního zabezpečení, včetně nemocenského pojištění.

V **teoretické části** se věnuji historii a vývoji nemocenského pojištění na území Českých zemí. Právě na historických událostech je založeno sociální zabezpečení a je nutné pro další pochopení vývoje a počátků vzniku pojištění.

Dále je teoretická část zaměřena na srovnání vzniku sociálního, tedy i nemocenského pojištění v evropských zemích a popsání vzniku nemocenského pojištění, včetně důležitých momentů samostatné Československé republiky. Detailněji se věnuji prvnímu schválenému zákonu, který byl nejen u nás ale i v Evropě vnímán jako průlomový v oblasti sociálního zabezpečení.

V další kapitole teoretické části se věnuji legislativě a organizaci nemocenských pokladen jako celku. Popisují zde změny, strukturu a organizační uspořádání v nově vzniklém státu. Po druhé světové válce a postupnému nástupu socialistického režimu, se zaměřuji na stav veřejných financí a s ním spojené úpravy a organizace nemocenského pojištění.

Praktická část bakalářské práce je věnována analýze a komparaci nemocenského pojištění. Nedílnou součástí je sledování, kolik přispívá stát z veřejných financí. Výsledkem je nalezení nejlepšího řešení pro hospodárnost a funkčnost sociálního zabezpečení.

2 Cíl práce a metodika

Cílem práce je shrnutí a zhodnocení systému zdravotního pojištění v Českých zemích (1880-1918), Československé republice (1918-1948) a ČSSR (1948-1989). Vystihnoutí možností zdravotního pojištění v různých politických režimech. V práci se zaměřuji především na analýzu a zhodnocení nemocenské pojištění ve srovnání s výdaji veřejných financí. V bakalářské práci se opírám o historické události spojené s platnými zákony doby, které se vytvářeli nebo upravovali. Nedílnou součástí jsou dobové archivní dokumenty získané z okresních archivů a literatura zejména o „*Vývoji sociálního pojištění u nás a v cizině*“.

Podstatou práce je, stanovení a zjištění neoptimálnější varianty využití sociálního systému, aplikovaného na českém území. To bude graficky zpracováno pro přehlednější srovnání. Postupně budu zjišťovat, charakterizovat a historicky mapovat zdravotního pojištění v Československé republice po první a druhé světové válce, kde docházelo k nejvýraznějším změnám v sociálním zabezpečení obyvatelstva.

Poslední otázkou zůstává vývoj systému zdravotního pojištění v Československé socialistické republice a následné zhodnocení, všech zmiňovaných systému sociálního zabezpečení, od prvního schváleného zákona o nemocenském pojištění roku 1926, po rok 1989.

3 Teoretická část

3 Vývoj nemocenského pojištění

3.1 Historie nemocenského pojištění

První zmínky nemocenského pojištění, tedy i sociálního pojištění, je možno nalézt v 16. století v různých formách. Především v církevní nebo domovské chudinské péči. Církev poskytovaly především přístřeší a almužnu. V roce 1527 vznikla první dělnická pojišťovna, potvrzena Ferdinandem I. Vznik dalších nemocenských pokladen zastavila vláda Karla VI., která je zrušila v roce 1739. I přes tento zákaz, nemocenské pokladny vznikaly hlavně u živnostenských cechů. Především u horníků a železničářů. Horníci a železničáři, měli vždy svobodnější postavení ve srovnání s ostatními cechy už jen proto, že měli jako první stanovené hornické nebo železničářské řády. K těmto řádům bylo od 19. století i ujednání, týkající se zabezpečení horníků a železničářů, kteří utrpěli úraz, onemocněli, nebo zchudli.

Pokrok a vývoj v oblasti nemocenského pojištění nastal, když společnost dosáhla zejména po ekonomické stránce určitého stupně vývoje, spojené v souvislosti s průmyslovou revolucí koncem 18. století. V letech 1771 a 1781 byly v rakouské monarchii vydány dva předpisy, tzv. *penzijní normály*. První, zakládající nárok na penze pro vdovy a sirotky po zaměstnancích a druhý pro zaměstnance, „*kterí se alespoň po deseti letech uspokojivé služby stali práce neschopnými*“¹. V této době platilo, že nejlépe zabezpečeni byli státní úředníci a další hodnostáři, např. soudci, důstojníci armády. Později se k nim přiřadili zaměstnanci veřejnoprávních svazků zemí, obcí, obchodních komor a zaměstnanci státních podniků. V roce 1859 vznikl živnostenský řád², který v § 85 nařizoval zřízení podpůrné pokladny. Dělníci museli do této pokladny přispívat 3 % své mzdy a podnikatel platil polovinu dělnického příspěvku.

3.1.2 Vznik nemocenského pojištění v Českých zemích

Moderní formy sociálního pojištění, tedy i nemocenského pojištění se do českých zemí dostali koncem 19. století. Významným vzorem pro rakouskou monarchii, byl vývoj nemocenského pojištění v Německu. Vláda vedená kancléřem Bismarckem, uvedla

¹ Citace zákona 217/1888

² Pospíšil, J.: *Dějinný vývoj zemědělského nemocenského pojištění za Rakouska / Uherska*, V Praze: nákladem vlastním, 1934, str. 6

v platnost obecné a povinné dělnické úrazové a nemocenské pojištění. Zákon byl přijat říšským sněmem v roce 1883.

3.1.3 První zákon nemocenského pojištění

Obsah zákona především přesně vymezil, na koho se vztahuje. Pojištění bylo pro veškeré dělníky v továrnách, hutích, dolech, v loděnicích, skladištích, lomech a přidružených závodech, společně i s úředníky těchto závodů. Tento zákon platil i v dalších odvětvích, např. pro stavebnictví. Jediným kritériem bylo to, aby dělníci byli zaměstnaní u živnostníka nebo v závodě. Tento zákon definoval obsah pojištění a výpočet pojistného. Předmětem pojištění byl úraz, nebo smrt pojištěného. Vyměření nároků na odškodné podléhalo několika kritériím.

- Příčina a způsob úrazu
- Usmrcení nebo poranění osoby
- Pracovní mzda
- Druh poranění
- Bydliště
- Pozůstalý

Náhrada škody byla stanovena ve formě důchodu, který se vyplácel každý pátý týden po dobu neschopnosti. K vypočtení důchodu se přihlíželo ke mzdě za poslední rok, před úrazem. Jeho výše byla stanovena na 60 % roční mzdy. V případě částečné neschopnosti nesměl důchod přesáhnout 50 % roční mzdy. Pokud došlo ke smrti úrazem, náleželo pozůstalým k důchodu i příspěvek na pohřeb, ve výši maximálně 25 zlatých. Výše vdovského důchodu se stanovil na 20 % pro vdovu a stejné podmínky platily pro pozůstalé dítě do 15. let.

Zákon z roku 1883 upravoval i pojišťovací ústavy, jejich členy a představenstvo. Ministr vnitra měl právo v každé zemi, založit pojišťovací ústavy. Minimálně vždy jednu. Představenstvo se zákona musí skládat z podnikatelů, pojištěnců a místní samosprávy. Představenstvo si volí svého starostu a náměstka, kteří museli definovat dle zákona, třídy nebezpečí. Do těchto tříd řadily podniky a závody.

Ministr vnitra musel ročně stanovit výši rezervních fondů. Reservní fondy jsou určeny ke krytí schodků a plnění závazků v pojištění.

Dále je definováno přesné stanovení a vybírání pojistného v každém měsíci. Případá na každý 14. den v měsíci. Tyto podmínky pojištění, bylo možné kontrolovat, formou dozorce pojišťovny.

Na základě přijetí tohoto zákona, podala vláda v čele s ministerským předsedou Taafem říšské radě v Rakousku-Uhersku, návrhy zákonů o nemocenském pojištění. V roce 1883, návrh zákona o úrazovém pojištění dělnickém a v roce 1885 návrh zákona o nemocenském pojištění. Návrhy a úpravy byly přijaty a zpočátku platily pouze pro Předlitavsko³.

3.1.4 Zákon o nemocenském pojištění v Rakousku - Uhersku

V roce 1888 byla přijata úprava nemocenského pojištění, zákonem č.33/1888⁴ říšského zákoníku. Tato úprava byla u nás první, povinnou úpravou zabezpečení v nemoci. Následně byl přijat zákon č.127/1889⁵ říšského zákoníku o bratrských pokladnách. Tento zákon upravoval správu pojištění, které vykonávaly revírní bratrské pokladny. Zákon zachovával podpůrné instituce již vzniklé a doplňoval novými. Nově vznikla státní správa, zřizovaná okresními nemocenskými pokladnami.

„Nositeli pojištění se staly nemocenské pokladny a to: 1/okresní,2/ závodní,3/ stavební – zřizované při stavbách cest, železnic, vodních a jiných dočasných stavbách,4/ společenstevní,5/ bratrské – pro pojištění horníků,6/ nemocenské pokladny zřízené podle platných zákonů o spolcích – spolkové nemocenské pokladny. Okresní nemocenské pojišťovny měly být zřízeny zpravidla pro každý soudní okres. Závodní nemocenské pokladny mohl zřizovat podnikatel, který zaměstnával v jednom nebo několika sousedních závodech alespoň 100 osob. Zemský úřad politicky mohl zřízení závodní pokladny zakázat, kdyby tím byla ohrožena činnost okresní nemocenské pokladny⁶.“

Pokladny byly spravovány představenstvem. Představenstvo bylo složeno, ze zástupců pojišťovny a zaměstnavatelů.

Pojištění bylo pro živnostníky, zaměstnance průmyslu a obchodu. Nevztahovalo se na nezaměstnané, lesní a zemědělské dělníky⁷. Z pojištění náležely dávky léčebné a peněžité. Nejprve se úrazové pojištění vztahovalo pouze na pracovní úrazy v zaměstnání. Později byly zahrnuté i takové úrazy, které souvisely s mimopodnikovou činností. Pojištěnci měli

³ České, Morava, Slezsko – součást Předlitavských zemí

⁴ Výroční zpráva r. 1890 Okresní nemocenská pokladna Jihlava, str. 2-3, Okresní archiv Jihlava

⁵ Výroční zpráva r. 1890 Okresní nemocenská pokladna Jihlava, str. 5, Okresní archiv Jihlava

⁶ Úvodní list: Výroční zpráva r. 1890 Okresní nemocenská pokladna Jihlava, str. 6-7, Okresní archiv Jihlava

⁷ Pojištění lesníků a zemědělských dělníků bylo přenecháno zemským sněmům, které pojištění nikdy neprovedly.

nárok na bezplatné ambulantní, nemocniční hospitalizaci a na léky. Při úrazu, kdy pojištěnec zůstal neschopný práce, pobíral důchod ve výši dvou třetin výdělku, kterého dosáhl v posledních dvanácti měsících před úrazem.

Nemocenská se mohla využít, při pracovní neschopnosti delší jak tři dny s náhradou 60 % denní mzdy, určené správním úřadem. Ženy mohly využít, bezplatnou pomoc při porodu. Nárok na dávky, měli pouze pojištěnci, nikoliv jejich rodinní příslušníci. Nemocenské pojištění bylo v podobě nárokového pojištění, které v určité úpravě platí dodnes. Zákon o nemocenském pojištění nabyl účinnosti, až 1.8 1889. Tento zákon lze vnímat, jako významnou sociální reformu.

„Trvá-li nemoc déle tří dnů a je-li nemocný výdělku neschopen, ode dne onemocnění za každý den příspěvek nemocenský ve výši 60 % v příslušném okresu soudním obvyklé denní mzdy obyčejných, povinnosti pojistné podléhajících dělníků. Podpora v nemoci má se poskytovat tak dlouho, pokud nemoc trvá, a neskončí-li se dříve, nejméně po dobu dvaceti neděl od početí nemoci, a sice vždy dodatečně po uplynutí jednoho týdnu.“⁸

3.4 Přehled povinného nemocenského pojištění v evropských zemích

V období mezi 19. a 20 stoletím bylo po vzoru Německa a Rakouska – Uherska, zaváděno povinné nemocenské pojištění dělníků: Francie - 1894, Norsko - 1909, Srbsko - 1910, Anglie - 1911, Rumunsko - 1912, Rusko - 1912, Holandsko – 1914⁹.

Postupně se nemocenské pojištění začalo dělit, do nově vznikající veřejné správy. Systém nemocenského pojištění ve vyspělejších evropských zemích, vznikal, na dvou základních pilířích:

- na potřebě potlačovat hlavní příčiny nemocnosti
- na dosažení ekonomické dostupnosti zdravotnické pomoci a péče pro nejširší skupiny obyvatelstva¹⁰

Mezi nejvyužívanější modely patřily:

Bismarckův model, který nutil povinně odvádět daně na zdravotní pojištění, od zaměstnanců a zaměstnavatelů. Toto pojištění, je tzn. Základní. Pacienti si mohou dokoupit

⁸ Paragraf 6 zákona č. 33/1888

⁹ Pospíšil, J.: *Dějinný vývoj zemědělského nemocenského pojištění za Rakouska / Uherska*, V Praze: nákladem vlastním, 1934, str. 21

¹⁰ DRBAL, C. *Česká zdravotní politika a její východiska*. Praha. Galén, 2005, str. 7-8

sekundární pojištění, které kryje nehrazené služby základního pojištění. V tomto modelu každý platí, v závislosti na svých příjmech a dostává péči dle svých potřeb.¹¹ Hlavní výhodou systému je, vysoká dostupnost základní zdravotní péče pro všechny obyvatele. Je kladen vysoký důraz na preventivní péči a na přiměřené náklady. Vybrané příspěvky od pojištěnců a zaměstnavatelů, jsou shromážděny v pojišťovných a pojišťovacích fondech. Tento systém se uplatnil např. Německu, Rakousku, Francii, ale i Československu, do roku 1948¹²

Beveridgův model je zaměřen na financování zdravotní péče vládou, prostřednictvím daní. Až 90 % výdajů na zdravotní péči, je hrazeno z veřejných prostředků.

Národní zdravotní služba je využívána především, v Anglii, Kanadě a v různých úpravách severských zemí. Mezi hlavní výhody tohoto systému patří, obecná dostupnost, dostatečná nabídka služeb a přiměřená prevence. Na druhou stranu však nezaručuje, dostatek finančních prostředků. Často je problém s financováním, v dobách recese.¹³

Mezi další modely, které se uplatnily, je Tržní model. V tomto modelu stát financuje zdravotnické služby jen těm občanům, kteří žijí pod hranicí životního minima a pro důchodce. Ostatní občané si musejí nemocenské pojištění hradit sami a vstupují do systému jako konzument. Např. lékař jako podnikatel. Výhodou tohoto systému, je převážně velmi široká dostupnost kvalitních služeb. Nevýhodou je však vysoká cena, za poskytnutou službu a nízká dostupnost pro nemajetné občany. Tento systém je uplatňován především v USA.

Neméně důležitý a využívaný systém, byl Semaškův model. Název nesl po jeho zakladateli, ministru zdravotnictví Sovětského svazu. Tento model byl specifický pro republiky Sovětského svazu, ale bez větších úspěchu. Výhodou tohoto systému byla především dostupnost zdravotních služeb, pro veškeré občany. Zdravotnictví bylo bezplatné a plně podléhalo státu. Poněkud krátkozraké cíle a špatně rozvržené financování, vedlo k ekonomické ztrátě a tedy postupnému opouštění, od tohoto modelu.¹⁴ Pro detailnější přehled uvedených systémů, nám slouží následující tabulka.

¹¹ DURDISOVÁ, J. *Ekonomika zdraví*. Praha. Oeconomica, 2005, str. 169

¹² <http://healthcareforalltexas.org/models-of-health-care-systems.html>

¹³ PEKOVÁ; J. PILNÝ; J. JETMAR M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, 3. aktualizované vydání, str. 342.

¹⁴ Semaškův systém se snažil uplatnit v Československu v roce 1948

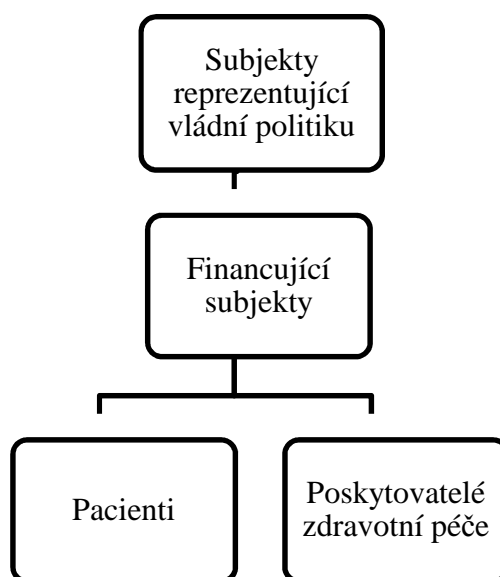
Tabulka 1 Srovnání základních parametrů zdravotnických systémů

Ukazatelé	Bismarcův systém	Beveridgův systém	Americký systém
Výdaje v % HDP	7 - 10 %	6 - 8,5 %	14%
Daně (D) a pojistné (P)	D =15% P =70%	D = 90% P = 5%	D =40% P =30%
Účast pacienta	10 - 15%	5 - 10 %	30%
Cena zdravotní péče	Kontrolovatelná	Sjednaná	Vysoká
Objem spotřebované péče	Kontrolovaný	Slabý	Vysoký
Počet poskytovatelů	Variabilní	Variabilní	Vysoký

ZDROJ: HÁVA, P. *Financování českého zdravotnictví v kontextu úhrad*,

Pro lepší orientaci uvádím i schéma subjektů zdravotnického systému. Toto schéma je platné v různých modifikacích, ve výše uvedených systémech.

Obrázek 1 Schéma subjektů zdravotnického systému¹⁵



Zdroj: DURDISOVÁ J., *Ekonomika zdraví*¹⁶

¹⁵ Platné pro Československo od roku 1926

¹⁶DURDISOVÁ Jaroslava. *Ekonomika zdraví*, str. 38. Oeconomica Praha, 2005.

3.5 Nemocenské pojištění v Československé republice

3.5.1 Změny nemocenského pojištění po první světové válce

První světová válka způsobila zvyšování cenové hladiny. Tím byla dosavadní výše nemocenské podpory nedostačující¹⁷. Bylo potřeba provést změny. Především navýšit pojistné dávky. Úpravy v nemocenském pojištění, byly schváleny 4. ledna 1917. V této úpravě, byly nově použity mzdové třídy. Do těchto mzdových tříd, byli pojištěnci zařazováni podle výše jejich mzdy. Bylo vytvořeno celkem jedenáct mzdových tříd. V roce 1916, byly následující mzdy. Do nejnižší mzdové třídy se řadili pojištěnci¹⁸ se mzdou, ne vyšší než 1,25 Koruna. Naopak do nejvyšší mzdové třídy, se řadili pojištěnci¹⁹, se mzdou ne vyšší než 7,50 Koruna. Nemocenská podpora byla nadále 60 %, průměrného denního výdělku.

Stav po první světové válce se zapříčinil, o rozšíření nemocenských dávek i na nemocenské ošetřování, podpory matek po dobu šesti týdnů, tzv. šestinedělí a pohřebné. Vzniklo také nové nařízení, pro organizaci nemocenských pokladen. Podle císařského nařízení²⁰, se mohly nemocenské pokladny sdružovat ve společenství. Výhody společenství nemocenských pokladen, byly především ve společném jednání a úkolování, směrem ke svým okresním pokladnám. Jednalo se především o společných postupech, v řešení organizace lékařské služby a dojednání smluv s nemocnicemi, lékaři a lékárnami. Dále vyšlo v platnost nařízení, omezující vznik dalších nemocenských pokladen²¹.

3.5.2 Nemocenské pojištění v Československé republice

Nezávislost Československa byla prohlášena 28. října 1918 provoláním Národního výboru v Praze, ve složení čtyř Čechů a jednoho Slováka²².

„Lide Československý! Tvůj odvěký sen se stal skutkem. Stát Československý vstoupil dnešního dne v řadu samostatných, svobodných, kulturních států světa. Národní výbor, nadaný důvěrou veškerého lidu československého, přejal jako jediný, oprávněný a odpovědný činitel do svých rukou správu svého státu. Lide československý! Vše, co podnikáš, podnikáš od tohoto okamžiku jako nový, svobodný člen velké rodiny

¹⁷ Stanovena schválením zákona o nemocenském pojištění v roce 1889

¹⁸ Lesní a zemědělské zaměstnanci

¹⁹ Místní průmyslové výroby, vedoucí zemských úřadů

²⁰ Vydáno v roce 1916

²¹ Trvalo do roku 1919, viz dále.

²² Tzv. *muži 28. října* byly poslanci František Soukup, Jiří Stříbrný, Antonín Švehla, Alois Rašín a Vavro Šrobár

samostatných a svobodných národů. Novými činy v těchto chvílích zahajují se nové, bohdá slavné dějiny Tvoje. Nezklameš očekávání celého kulturního světa, který se žehnáním na rtech vzpomíná Tvých slavných dějin, jež vyvrcholily v nesmrtelné výkony československých legií na západním bojišti a Sibiři. Celý svět sleduje Tvoje kroky do nového života, Tvůj vstup do země zaslíbené. Zachovej štít čistý, jako jej zachovalo Tvé národní vojsko československé legie.

Bud' si stále vědom, že jsi občanem českého státu, nejen se všemi právy, nýbrž i povinnostmi. Na počátku velikého díla ukládá Ti Národní výbor, ode dneška Tvá vláda, aby Tvé chování a Tvá radost byly důstojny veliké chvíle nynější. Naši osvoboditelé Masaryk a Wilson nesmějí býti zklamáni ve svém přesvědčení, že dobyli svobody lidu, který dovede sám sobě vládnouti, ni jediným rušivým činem nesmějí býti zkaleny nynější veliké okamžiky, ni jediný z Vás nesmí se dopustiti ničeho, co by mohlo vrhnout stín na čisté jméno národa.

Každý z Vás musí bezvýhradně šetřiti všeho, co jiného jest svato. Svobody osobní, majetku soukromého nesmí býti dotčeno. Podrobte se bezvýhradně rozkazu Národního výboru.

V Praze dne 28. října 1918.

Za národní výbor československý:

Dr. Fr.Soukup,Dr. Vavro Šrobar,Antonín Švehla,Jiří Stříbrný, dr.Alois Rašín“²³

Národní výbor od svého počátku prosazoval, pokračování zákonů schválených za Rakouska – Uherska a vládl pomocí dekretů do 14. listopadu, prvního zasedání Národního shromáždění²⁴. Na prvním zasedání Národního shromáždění, byl zvolen prezidentem republiky Tomáš Garrigue Masaryk a předsedou vlády Karel Kramář.

Již v prvních měsících vlády byl předložen, návrh novely nemocenského pojištění o rozšíření pojištění na všechny skupiny zaměstnanců, tedy i na dosud nepojištěné zemědělské a lesnické dělníky. Tato novela také obsahovala, návrh zákona na zrušení společenství nemocenských pokladen, které neměli minimálně 400 pojištěnců²⁵. Zrušený měli být i závodní pokladny. Zrušený však nebyly pokladny zřízené u železničních a paroplavebních podniků. Pokladny státem spravovaných podniků, kde vznikalo vyšší riziko úrazů zaměstnaných. Pojištění nebyli pouze pracovníci státní správy, kteří měli větší mzdové ohodnocení a byli daleko lépe zabezpečeni v době nemoci. Tato novela byla

²³ Křivánková, A.: Ilustrované dějiny českého národa. Československý spisovatel s.r.o., 2011, str. 543

²⁴ Beneš E. Světová válka a naše revoluce, první díl, str. 216, Praha 1927

²⁵ Pospíšil, J.: Dějinný vývoj zemědělského nemocenského pojištění za Rakouska / Uherska, V Praze: nákladem vlastním, 1934, str. 45

přijata zákonem, schváleným 15. května 1919 č. 268 Sb. Z. a n., upravujícím přepis zákona o nemocenském pojištění dělníků, s platností od 1. července 1919.²⁶

Další zákon, upravující nemocenské pojištění, byl přijat 22. prosince 1920. Zákon č. 689 Sb. z. a n. upravoval, výši dávky nemocenského pojištění zapříčiněné klesající hodnotou československé měny. Podle nového znění zákona se pojištěnci rozdělili místo původních jedenácti mzdových tříd, nově na třináct mzdových tříd s denní nemocenskou dávkou od 1,40 Kč do 24 Kč.²⁷ V době inflace byly stanoveny, další dvě nové třídy na celkových patnáct mzdových tříd. Dále se upravila, peněžitá pomoc matkám v šestinedělí na šest týdnů před porodem a šest týdnů po porodu. Změna se týkala i možnosti, dobrovolně pojistit členy rodiny pojištěnce na povinné pojištění všech. Podstatnou chybou tohoto zákona, byla platnost po dobu jednoho roku. Platnost tohoto zákona se postupně prodlužovala každých dvanáct měsíců, do roku 1924²⁸.

Československá vláda se začala připravovat na zavedení sociální reformy, tedy i pojištění, především invalidního a starobního pojištění. V roce 1921 jako první, kdo návrh o sociálním pojištění předložil poslanecké sněmovně, byl poslanec Johanis. Následně se přidávali s návrhy i ostatní politické strany. To dopomohlo k rozhodnutí poslanecké sněmovny o zřízení odborné komise, kterou mělo sestavit Ministerstvo sociální péče. Odborná komise pracovala na návrhu zákona o sociálním pojištění, až do roku 1923.

3.5.3 Zákon č.221/1924 Sb. z. a n.

Konečný návrh vedl ke schválení nového zákona č.221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří s účinností od 1. července 1926. Zákon se skládal z 288 paragrafů a byl rozložen do pěti částí²⁹. Mezi nejdůležitější úpravy patřily:

1) Zákon upravuje pojištění jako celek. Invalidní a starobní pojištění tvořilo zároveň jednotný celek rizikový a finanční, který byl doposud spojen pouze organizačně se samostatným nemocenským pojištěním. Nárok na starobní důchod náležel pojištěnci až po dovršení 65. Let a musel splňovat podmínku 150 příspěvkových týdnů. Minimální důchod po tříletém pojištění činil 1130 korun ročně. Při pojištění, které trvalo minimálně 10 let, se starobní důchod pohyboval od 1800 korun ročně.

2) Z nemocenského pojištění byly poskytovány dávky nemocným, dávky v mateřství,

²⁶ Sbírka zákonů, nařízení, výnosů a rozhodnutí lékárnických. V Praze 1926, str. 366 - 371

²⁷ Pospíšil, J.: *Dějinný vývoj zemědělského nemocenského pojištění za Rakouska / Uherska*, V Praze: nákladem vlastním, 1934, str. 39

²⁸ Zákonem č. 489 Sb. z. a n. 1921, zákonem č. 397 Sb. z. a n. 1922 a zákonem č. 143 Sb. z. a n. 1923

²⁹ Zákon č.221/1924 Sb. z.a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří

manželkám pojištěnců a pohřebné. Nová úprava byla i v uznání nemocenské dávky. Dávka v případě nemoci náležela pojištěnci až od čtvrtého dne pracovní neschopnosti po dobu maximálně jednoho roku. Výše nemocenské dávky byla závislá na mzdě pojištěnce a zařazení do mzdové třídy.

3) Systém sociálního pojištění byl především založen na ekonomické rovnováze, mezi příjmy a výdaji. Příspěvek na pojištění hradil z poloviny zaměstnanec a z poloviny zaměstnavatel. Konečná částka příspěvku se pohybovala mezi 5 - 6 % průměrné mzdy. Změnil se i název nemocenské pokladny na pojišťovny.

3.5.4 Organizace nemocenských pojišťoven a pojištění

Pojišťovny byly zákonem členěny na zemědělské a ostatní nemocenské pojišťovny. Do ostatních nemocenských pojišťoven dále patřily soustavy závodních, spolkových, pomocných a gremiálních. Toto členění pojišťoven se později ukázalo, jako nevhodné a vedlo k nepřehlednosti systému nemocenského pojištění. Nemocenské pojišťovny byly vedeny jako samosprávné instituce se samostatnými právními osobami. Vedoucími pojišťoven bylo představenstvo, tvořeno pojištěnci a zaměstnavateli. Poměr stran v představenstvu už nebyl rovnocenný, převládali pojištěnci³⁰. Dále do vedení pojišťoven patřila dozorčí rada ve stejném složení ale s jiným poměrem stran ve prospěch zaměstnavatelů. Společně rozhodovali při schůzích, kde např. určovali výši pojistného, nebo řešily smlouvy s lékaři. Na konečných rozhodnutích měli velký vliv politické strany, které pomocí zástupců pojištěnců tyto rozhodnutí ovlivňovali.

Z politických stran se nejvíce angažovala *Československá strana národně socialistická, Československá sociálně demokratická strana, Dělnická a německá strana „Deutsche sozialdemokratische Arbeiterpartei“*³¹. Pojišťovny se dále soustředily do svazů³².

Do roku 1931 se v jednotlivých svazech soustředilo na 311 jedenáct pojišťoven.

³⁰ Pospíšil, J.: *Dějinný vývoj zemědělského nemocenského pojištění za Rakouska / Uherska*, V Praze: nákladem vlastním, 1934, str. 50

³¹ Německá sociálně demokratická strana

³² Podrobněji popsáno v dalším odstavci

3.6 Řízení nemocenského pojištění

Zákon o pojištění pro případ nemoci, invalidity a stáří nebyl všeobecně platný pro všechny zaměstnance. Řízení a rozhodování v oblasti legislativy nemocenského pojištění veřejných zaměstnanců a horníků upravoval až zákon č.221/1925 Sb. z. a n., nazvaná: „*O řízení a soudnictví pojišťovacím*“. Zákon upravoval uplatnění nároků na pojistné dávky v příslušném okresním sboru. V případě nevyhovění žádosti o přiznání dávky, příslušný okresní sbor vypracoval písemný výměr. Ve lhůtě 15 dnů od doručení výměru se bylo možné odvolat a podat stížnost k Ústřednímu sboru. Spory mezi pojištěncem a fondem rozhodovaly rozhodčí soudy, u kterých bylo možno podat žalobu do 60 dnů od doručení písemného výměru. V roce 1927 vznikly v Praze, Brně, Bratislavě a v Košicích. Soudy rozhodovaly ve složení tří soudců a dvou přísedících. Jejich rozhodnutí bylo konečné a proti tomuto rozhodnutí se nebylo možné odvolat.

3.6.1 Organizace nemocenských pojišťoven a pojištění po roce 1926

V roce 1926 byla založena Ústřední sociální pojišťovna, která byla dozorčím orgánem nad nemocenskými pojišťovnamí. Pojišťovna vedla mimo jiné agendu nemocenského, starobního a invalidního pojištění. Tyto skutečnosti vedly k vysokým správním nákladům. U okresních nemocenských pojišťoven to činilo 22,35 % z pojistného nemocenského pojištění a u okresních zemědělských pojišťoven 23,26 % z pojistného.³³ Ve stejném roce byly upraveny mzdové třídy. Snížení z původních patnácti opět na třináct mzdových tříd a snížení nemocenské denní dávky na hodnotu z roku 1920. Práva a povinnosti pojištěnců si nově upravují pojišťovny svými řády a nařízením.

V roce 1926 na základě zákona č. 221 z roku 1924 dochází ke snížení počtu pojišťoven. V tomto roce v Československé republice existovalo 284 okresních nemocenských pojišťoven, 48 zemědělských nemocenských pojišťoven, 33 společenstevních gremiálních nemocenských pojišťoven, 11 zapsaných nemocenských pojišťoven a 3 spolkové nemocenské pojišťovny³⁴. Na základě zákona č. 221 se dále zřídil Léčebný fond veřejných zaměstnanců³⁵. Pojištěnci a jejich rodina, na které se vztahoval zákon o pojištění veřejných zaměstnanců, měli ve srovnání s dělnickým typem pojištění mnoho výhod v podobě lepší léčebné péče nebo i nižšího pojistného. Institut tohoto typu pojištění byl Léčebný fond

³³ Koubová, P.: *Úkoly zaměstnavatelů v nemocenském pojištění. Národní pojištění*, 10/2006, str. 20

³⁴ Johanis, V.: *Vývoj sociálního pojištění u nás a v cizině*. nákl. Ústř. svaz nemocenských pojišťoven, 1928, str. 47-52.

³⁵ Typ svazu pojišťoven

veřejných zaměstnanců v Praze a veden jako samostatná právnická osoba. Správcem fondu bylo předsednictvo s předsedou z Ministerstva sociální péče.

Mezi další svazy působící v Československé republice patří zejména:

- *Československé ústředí nemocenských pojišťoven v republice Československé*
- *Jednota zemědělských nemocenských pojišťoven v Praze*
- *„Reichsverband der deutschen Krankenversicherungsanstalten“³⁶*
- *„Vereinigung der deutschen Krankenversicherungsanstalten in der Czechoslovak Republik“³⁷*
- *„Landesverband der mährischen und schlesischen Krankenversicherungsanstalten ve Vítkovicích“³⁸*
- *Zemská úřadovna pro pojištění dělníků na Slovensku³⁹*

Povinné nemocenské pojištění ovlivňovalo sociální postavení obyvatelstva i lékařů, lékárníků a zdravotníků. Lékaři posuzovali pracovní úrazy, nemoci z povolání, pracovní neschopnost s myšlenkou zachování kvalitní péče o zdraví. Svazy pojišťoven uzavíraly s lékařskými komorami (spolky) rámcové smlouvy o činnosti lékařské služby. Vznikaly časté spory s úředníky pojišťoven především kvůli vysokým správním výlohám jejich činnosti. Tyto spory byly často kritizovány. Především se kritika opírala o špatné hospodaření při správě nebo výstavbě mnohdy přehnaně velkých sídel pojišťoven.

V druhé polovině 20. let se povinné nemocenské pojištění týkalo zhruba tři a půl miliónu pojištěnců. S jejich povinně pojištěnými rodinnými příslušníky se jednalo až o sedm miliónu obyvatel Československé republiky⁴⁰. V Čechách a na Moravě činil podíl pojištěnců vyšší než na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Ve 20. a 30. letech 20. století patřila Československá republika v nemocenském pojištění mezi přední státy Evropy. Počátkem roku 1930 se do té doby finančně zaopatřené pojišťovny dostali do hospodářské krize. V nemocenském pojištění se začali uplatňovat restriktivní opatření, obsažené v novele zákona o nemocenském pojištění č. 112/1934 Sb. a n. Především se jednalo o snížení nemocenské, které přesáhlo určenou výši v období (14 až 6 týdnů) neschopnosti.

³⁶ Národní asociace německých zdravotních pojišťoven

³⁷ Sdružení německých národních pojišťoven v Československé republice

³⁸ Národní sdružení Němců v Čechách, na Moravě a ve Slezsku

³⁹ .Johanis, V.: *Vývoj sociálního pojištění u nás a v cizině*, nákl.Ústř. svaz nemocenských pojišťoven, 1928, str. 47-53.

Nově se také upravily mzdové třídy v hodnotách od 2,50 Kč do 18 Kč denních dávek. Nemocenská dávka byla opět upravena. Nově naležela od čtvrtého dne pracovní neschopnosti. Také bylo upraveno pojištění rodinných příslušníků, které bylo omezeno.⁴¹

Pojištěnce, který pracuje obvykle šest dnů v týdnu, nebo jehož doba zaměstnání u jednoho zaměstnavatele zpravidla nepřesahuje týden, je zařaditi podle výdělku připadajícího na pracovní den. Pracuje-li pojištěnec pravidelně sedm dnů v týdnu, jest ho zařaditi podle šestého dílu výdělku dosaženého za týden. Pracuje-li pojištěnec v omezeném provozu, který pravděpodobně bude trvati déle než čtyři týdny po sobě jdoucí, tak, že je zaměstnán pět nebo méně dní v týdnu, jest ho zařaditi podle šestého dílu výdělku dosaženého za týden; střídají-li se pak celé týdny nebo delší časová období, ve kterých pojištěnec pracuje, s týdny nebo delšími časovými obdobími, ve kterých nepracuje, je ho zařaditi podle dvacátého čtvrtého dílu výdělku dosaženého za čtyři týdny.⁴²

Za okupace v 1938 nastaly změny v nemocenském pojištění především u nemocenských pojišťoven. Pojišťovny museli stanovit nové obvody pro svoji působnost na obsazeném území. Docházelo k růstu cenové hladiny a mzdového ohodnocení zaměstnanců.

Na základě těchto skutečností se museli upravit mzdové třídy. ÚSP⁴³ začala projednávat návrhy upravující nejen mzdové třídy, ale i výši pojistného na hodnotu 5,2 % ze mzdy.

To znamenalo například pro obvod v Praze zvýšení pojistného o 3 milióny Kč⁴⁴.

Rozvoj nemocenského pojištění do roku 1938 vedlo k tomu, že lékařská a léčebná péče, byla dostupná pro více jak 3 milióny pojištěnců.

⁴¹ Snížení počtu rodinných příslušníků v pojištění zaměstnance.

⁴² Společná Česko – Slovenská digitální parlamentní knihovna, http://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2690_01.htm

⁴³ Ústřední správa pojišťoven

⁴⁴ Vepřek, J., Vepřek, P., Janda, J. *Zpráva o léčení českého zdravotnictví aneb zdravotnická reforma včera, dnes a zítra*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, spol. s.r.o., 2002., str. 98 ISBN. 80-247-0347-5

3.7 Vývoj nemocenského pojištění po druhé světové válce do roku 1948

Po druhé světové válce zůstaly v platnosti dříve schválené předpisy až do roku 1948.

Jediná nová úprava do roku 1948 se týkala přídatků na děti, které lze definovat jako výraznou pomoc rodinám s nezaopatřenými dětmi. Pro všechny odvětví nemocenského pojištění zůstala právní úprava jednotná.

Nový zákon č. 99/1948 Sb. o národním pojištění, zrušil všechny předchozí zákony v této oblasti. Vycházel z koncepce národního pojištění Sira Beveridge v Anglii z roku 1942⁴⁵. Především sjednotil všechny druhy pojištění (nemocenské a důchodové) do jednoho tzv. národního pojištění. Dávková soustava se měla stát uzavřeným systémem. Zákon zvýšil všechny dávky a zrovnoprávnil nároky dělníků a ostatních zaměstnanců. V budoucnu se úprava měla rozvíjet a rozšiřovat o další sociální opatření. Pojištění mělo být dostupné pro všechny kategorie pracujících včetně OSVČ⁴⁶ a spolupracujících rodinných příslušníků. Výhledově se mělo národní pojištění stát dostupným pro všechny občany v co nejširším rozsahu sociálního zabezpečení. Tento zákon byl na delší dobu poslední, demokraticky schválený zákon ve svobodném Československu. Změny nastaly i v organizační struktuře pojišťoven. Vznikla jediná Ústřední národní pojišťovna.⁴⁷

Z nové úpravy nemocenského pojištění se poskytovaly dávky peněžité a věcné. Mezi peněžitou podporu patřily dávky nemocenské, při ústavním ošetřování, v mateřství, výpomoc při sociálních chorobách a pohřebné. Do věcné podpory se řadily např. dávky při ústavním ošetřování a péči o chrup. Doba trvání možnosti využití byla stanovena na 12 měsíců.⁴⁸

Zákon upravoval i vznik Nejvyššího správního soudu byla po celém Československu.

V roce 1949 byl Nejvyšší správní soud rozhodnutím vládní komunistické strany přesunut do Bratislavy. V roce 1952 definitivně zanikl. Obnoven byl až po roce 1989.

3.7.1 Zákon č.99/1948 Sb.

Základní formou správního aktu při schválení dávek nemocenského pojištění bylo rozhodnutí o písemném výměru. Předmětem řízení zákona č.99/1948 bylo:

⁴⁵ Galvas, M. Gregorová, Z. Sociální zabezpečení, 1. vydání Brno: MU, 2002

⁴⁶ Osoby samostatně výdělečně činné

⁴⁷ Společná Česko – Slovenská digitální parlamentní knihovna,
http://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0603_00.htm

⁴⁸ Společná Česko – Slovenská digitální parlamentní knihovna
<http://www.psp.cz/eknih/1946uns/stenprot/060schuz/s060008.htm>

- rozhodování o výměrech pojistné povinnosti. Vydání takového výměru se řešilo tehdy, když došlo ke sporům mezi pojištěncem a pojišťovnou.
- rozhodování o dávkách nemocenského a důchodového pojištění ve zkráceném řízení kdy nebyl vydán výměr
- rozhodování o odepření, zastavení nebo snížení dávky. O zvýšení, snížení, zastavení nebo odepření dávky rozhodovaly pojišťovny, když se změnila skutečnost pro vyměření dávky. K tomuto rozhodování docházelo tehdy, když dávka byla přiznána na základě chybných informací nebo omylu. Zastavit nebo snížit dávku nemocenského pojištění bylo možné i zpětně za období, kdy byla vyplacena.⁴⁹

Odvolání proti výměru pojišťovny se mohlo podat do 30 dnů od doručení u pojišťovacího soudu. Složení soudu bylo podobné prvorepublikovému složení. Tedy předseda soudu, soudci z povolání a přísedící zastoupeny pojištěnci národního pojištění. Odvolacím soudem proti rozhodnutí pojišťovacích soudů byl Vrchní pojišťovací soud. Poslední možností při podání odvolání byl Nejvyšší pojišťovací soud u Nejvyššího soudu v Brně. Zvláštní ustanovení zákona bylo u trestní odpovědnosti. Nově upravovalo odpovědnost za přestupky u nemocenského pojištění. Odpovědnost za přestupek měl pojištěnec, který poskytl úmyslně nebo z nedbalosti nepravdivou výpověď, která měla vliv na rozhodnutí výměru nemocenské dávky. Odpovědnost za přestupek byla především tehdy kdy:

- pojištěnec dosáhne dávky nepravdivými skutečnostmi (předstíráním)
- pojištěnec, který požaduje poskytnutí dávky ze stejného důvodu u několika pojišťoven⁵⁰

Většinou se tyto podvody řešily dle zákona peněžitým trestem. V případě nevymahatelnosti škody mohlo být uloženo pachateli až třicetidenní vězení. Promlčecí lhůta u pojišťovacích přestupků byla 6 měsíců.⁵¹

⁵⁰ Společná Česko – Slovenská digitální parlamentní knihovna,

⁵¹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo, obecná část*. 4. Změněné a doplněné vydání. Praha: C.H. BECK, 2001, str. 205

3.8 Vývoj nemocenského pojištění v Československu po roku 1948

3.8.1 Zákon č.102/1951 sb.

Začátkem 50. let minulého století se v Československu začínaly připravovat úpravy v oblasti organizace, sjednocení a rovnosti nemocenského pojištění. Do této doby již zaběhlé fondové hospodářství bylo zrušeno. Instituce sociálního pojištění začaly být financovány ze státního rozpočtu. Schválením zákona č.102/1951 bylo nemocenské pojištění pověřeno do přímé správy Revolučního odborového hnutí (ROH, kde zůstalo do roku 1990) a jeho provádění převedeno do závodů na základě vyhlášky předsedy vlády č. 100/1953. Do systému nemocenského pojištění postupně pronikal sovětský vzor sociálního zabezpečení tzv. Semaškův model. Šlo o opuštění pojišťovacího principu, který byl postupně nahrazován principem nemocenského zabezpečení, kdy hlavní úlohu při péči o občany převzal stát. Socialistická společnost na sebe převzala zajištění pracujících a jejich rodin po stránce zdravotní i hmotné, v situacích společensky odůvodněných.⁵²

Od roku 1952 byly provedeny zásadní změny v organizaci nemocenského pojištění. Nově se oddělilo důchodové pojištění od nemocenského. Tímto byl vytvořen model tzv. samostatného důchodového zabezpečení. Dále se počítalo s úpravou nemocenského pojištění, kde nebude potřeba odborný ani věcný aparát, protože pojištění si budou moci obstarávat sami pracující a jejich funkcionářské orgány – především komise národního pojištění.

Vrcholným orgánem pro nemocenské pojištění se stala Ústřední rada odborů, která musela přebudovat nemocenské pojištění směrem k pracujícím, aby jeho provádění bylo zhrdosprávěno a zjednodušeno⁵³. Na místní úrovni bylo provádění nemocenského pojištění řízeno závodními radami ROH. O dávkách zaměstnanců rozhodovaly orgány závodních rad, komise národního pojištění a dílenské komise národního pojištění.

Tato úprava byla dokončena v roce 1953. Během této doby byly zrušeny jak okresní národní pojišťovny, tak i Ústřední národní pojišťovna. Nově vznikla Ústřední správa nemocenského pojištění, která byla považována za Ústřední radu odborů.

V tomto roce byly také zrušeny zbývající části zákona o národním pojištění z roku 1924. To bylo zapříčiněno vydáním vyhlášky č.100/1953 Sb., Ústřední radou odborů o organizaci a provádění nemocenského pojištění pracovníků. Vyhláška upravovala řízení nemocenského pojištění, která se bude řídit předpisy Rady odborového hnutí.

⁵²Dostupný z: <http://www.cssz.cz>

⁵³ Galvas, M. Gregorová, Z. *Sociální zabezpečení*, 1. vydání Brno: MU, 2002

3.8.2 Nemocenského pojištění od roku 1956

Významným momentem v nemocenském pojištění bylo přebudování dávkové soustavy nemocenského pojištění zákonem č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, účinným od 1. 1. 1957. Byly do ní vneseny některé prvky k podpoře cílů, které s podstatou dávek nesouvisely. Zejména momenty protiflukuační a protiabsenční, podle níž se řídily sazby peněžitých dávek, nároky na přídavky na děti. V zájmu politiky zatlačování soukromého sektoru, zejména v zemědělství, byla v padesátých letech také opuštěna zásada univerzality pro všechny pracovníky (přestalo se počítat se zavedením nemocenského pojištění pro samostatně hospodařící občany).

Zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, změnil zejména stanovení výše denního nemocenského, které odstupňoval podle získané doby zaměstnání od 60 do 90 %, přičemž za první tři dny pracovní neschopnosti denní výše nemocenského činila 50 až 70 %⁵⁴. V pozdějších letech došlo k řadě změn a doplňků, dávky byly upravovány a zvyšovány nebo byly zavedeny dávky nové.

3.8.3 Obecná ustanovení zákona č.54/1956 Sb.

Schválený zákon především stanovil krajské odborové rady nově na krajské správy nemocenského pojištění. Vytváření organizace nemocenského pojištění „shora“ byla dokončena vznikem okresních odborových rad, které měli na starosti nemocenské pojištění v okresním upořádání. Souběžně s těmito okresními radami nemocenského pojištění vznikly okresní správy nemocenského pojištění, které spravovalo ROH. Na základě této úpravy vzniklo základní rozdělení na organizace a malé organizace platné až do roku 2008. Vrcholným orgánem nemocenského pojištění byla nadále Ústřední rada odborů. Po oddělení nemocenského a důchodového pojištění provedeného na základě výše zmíněného zákona č. 102/1951 Sb., o přebudování národního pojištění, byl pro provádění důchodového zabezpečení ustaven Státní úřad důchodového zabezpečení (SÚDZ⁵⁵). To se změnilo v roce 1957, kdy se orgánem sociálního zabezpečení a tedy i úřadem, který zajišťoval důchodové zabezpečení, stal Státní úřad sociálního zabezpečení (SÚSZ⁵⁶).

⁵⁴ Procentuální hodnoty udávané v zákoně č.54/1954

⁵⁵ Státní úřad důchodového zabezpečení

⁵⁶ Státní úřad sociálního zabezpečení

3.9 Organizace nemocenského pojištění za socialismu

Rozhodování o přidělení dávek nemocenského pojištění měly na starosti v prvním stupni přidělení dávek komise národního pojištění, dílenských komisí národního pojištění a závodní výbory ROH. Okresní správy nemocenského pojištění rozhodovaly:

- v prvním stupni v jiných než dávkových věcech,
- v prvním stupni o opatřeních k odstranění tvrdosti zákona, o některých dobrovolných dávkách,
- ve druhém stupni o odvoláních proti rozhodnutí komisí v přidělení dávek nemocenského pojištění.

Krajské správy nemocenského pojištění rozhodovaly:

- byla vedená jako konečná instance v dávkových věcech,
- ve druhém stupni jiných než v dávkových věcech

Československá správa nemocenského pojištění neměla rozhodovací pravomoc.

Byla vedená jako mimořádná instituce a bylo jí umožněno v mimořádných případech zrušit pravomocné rozhodnutí jiného státního orgánu, pokud byl porušen zákon. Vrcholná kontrolní a řídicí instituce se roku 1968 stala Správa nemocenského pojištění, která měla vlastní právní subjektivitu a byla podřízena Ústřední radě odborů.

3.9.1 Dávky nemocenského pojištění

Pojištěnec nárokoval dávku pro sebe nebo pro rodinného příslušníka u pracovníka, kterého určil zaměstnavatel (závod). Jednalo se především o pracovníka mzdové účtárny.

V provozně menších závodech se nárok na dávku uplatňoval u okresní odborové rady v čele s dávkovou komisí. Byla-li dávka přiznána a následně poskytnuta, rozhodnutí se žadateli neoznamovalo. Odborové orgány dále rozhodovali o změně, zvýšení, snížení, odnětí nebo zatavení výplaty dávky. Nejčastěji však rozhodovali o snížení nebo odejmutí dávky dle schváleného zákona č.54/1956⁵⁷.

V době socialistických předpisů a úprav zákonů docházelo k navyšování nákladů v celém systému sociálního zabezpečení včetně nemocenského pojištění. Především to bylo způsobeno rozšířením rozsahu podmínek nároků a růstem počtu a výše poskytovaných dávek. V roce 1966 byla zavedena bezplatnost zdravotnických služeb. Vznikl bezplatný

⁵⁷ Viz. část 3.2.1., obecná ustanovení zákona č.54/1956 Sb.

státní systém ve zdravotnictví. V roce 1968 byla zavedená nová úprava dávek v mateřství a přídavků na dítě. Změny se dotkly i organizace provádění nemocenského pojištění, zavedením federální a republikové úrovně.

3.9.2 Správní řízení nemocenského pojištění

Nejvyšší správní soud byl v roce 1949 přesunut do Bratislavy⁵⁸ za jediným účelem a to zánik soudu. Ústavně bylo správní soudnictví postupně rušeno ústavním zákonem 64/1952 Sb. o soudech a prokuratuře, který vypustil ustanovení o správním soudu. Dle zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře byly všechny předpisy o správním soudu zrušeny. Poslední pozůstatek veřejnoprávního soudnictví bylo pojišťovací soudnictví, které se přiřadilo k občanskému soudnímu řádu. Později se tato úprava definovala jako *zvláštní typ soudnictví ve věcech civilních*⁵⁹. Soudní řízení a pravomoc byly omezeny pouze na přezkoumání rozhodnutí krajských správ nemocenského pojištění. Rozhodování soudu mělo kasační povahu. Rozhodnutí soudu bylo dle občanského soudního řádu konečné a nebylo se možné odvolat. Jediným prostředkem proti rozhodnutí soudu bylo podání stížnosti pro porušení zákona.

Od tohoto momentu se československá veřejná správa ocitla v direktivním řízení státu. Stále častěji se začíná mluvit o postupném upadání kvality služeb projevující se korupcí a vzniku šedé ekonomiky.

Reformy sociálního zabezpečení včetně nemocenského pojištění provedené v roce 1970 až 1980 se snažily sociální politikou vytvořit příznivější dojem na obyvatele Československé republiky. Tyto úpravy se ale zásadně nedotkly systémových nedostatků a hospodářské problémy v osmdesátých letech nutily vládu, k menšímu zaměření na oblast sociálního a nemocenského pojištění. V těchto letech docházelo ke zdražení a celkové snížení kvality služeb v oblasti sociálního zabezpečení.

Pro komparaci ekonomického nemocenského pojištění v porovnání se státním rozpočtem od roku 1926 až do roku 1989 budu analyzovat v následujících částech této práce.

⁵⁸Viz. kapitola 2.4.této práce

⁵⁹Hendrych, D. a kol. *Správní právo, obecná část*. 4. Změněné a doplněné vydání. Praha: C.H. BECK, 2001, str. 214

3.9.3 Chronologický přehled nemocenských pojišťoven v Českých zemích

3.9.3.1 Vznik pojišťoven na přelomu 19. a 20. století

Od roku 1862 vznikly tyto největší pojišťovny:

- 1862 Spolek cukrovarníků
- 1865 První pražská městská pojišťovna
- 1869 Pojišťovna Slávia
- 1872 1. Česká zajišťovací banka
- 1900 Hasičská vzájemná pojišťovna se sídlem v Brně
- 1902 Moravská zemská dobytčí pojišťovna
- 1919 Čechoslávia
- 1920 Akciová dopravní a živelná pojišťovna v Praze
- 1922 Národní pojišťovna a.s.

První krach pojišťovny byl v roce 1936. Vídeňská životní pojišťovna FENIX s pobočkou v Československu měla schodek 700mil.

3.9.3.2 Pojišťovny po 2. světové válce

Do roku 1945 bylo v Československu 700 pojišťoven. Po roce 1945 byly veškeré pojišťovny znárodněny. V roce 1947 se pojišťovny zredukovaly na pouhých pět institucí.

- Pojišťovna Slávie
- Pražská pojišťovna
- Československá pojišťovna
- Pojišťovna Slovan
- Nemocenská pojišťovna.

Po únoru 1948 zůstala pouze Československá pojišťovna s pobočkou v Praze a ředitelstvím v Bratislavě. Tato úprava trvala až do roku 1953, kdy došlo k měnové reformě, která měla negativní dopad zejména na pojištění. Československá pojišťovna se změnila na Státní pojišťovnu. Poslední změna v pojištění nastala v roce 1963, kdy se Československá pojišťovna rozdělila na dva celky. Vznikla Česká státní pojišťovna a Slovenská státní pojišťovna.

5 Praktická část

5 Analýza státního rozpočtu a nemocenské pojištění

5.1 Státní rozpočet

Historie veřejných financí a tedy i tvorba státního rozpočtu začíná v říjnu 1918 přijetím zákona č.11/1918 Sb. z. a n., který upravoval stávající normy převzaté z monarchie Rakouska –Uherska. Rozpočet se schvaloval formou ústavně přijatého zákona. Obsahoval výdajové a příjmové složky rozpočtu. Rozpočtový návrh vždy předkládal ministr financí v parlamentu, který zahrnoval: ⁶⁰

- Návrh finančního zákona
- Přílohy
- Vysvětlení
- Výklad ministra financí

5.1.2 Sestavení státního rozpočtu

Podle platných zákonů sestavovalo a sestavuje do dnešní doby státní rozpočet Ministerstvo financí. Historicky první sestavení státního rozpočtu bylo pod vedením Aloise Rašína, 16. listopadu 1918.

Každoročně dává návrh finančního zákona a státního rozpočtu společně s důvodovou zprávou ke schválení ministrovi. Ten na základě schválení dále postupuje a podává návrh na schválení.

Přijatý státní rozpočet se dělil na finanční zákon a rozpočet. Finanční zákon byl plánem příjmů a výdajů státu v předem stanoveném období. Státní rozpočet byl detailním plánem příjmů a výdajů státu. ⁶¹

5.1.2.1 Organizační struktura ministerstva financí po roce 1918⁶²

Ministerstvo financí mělo rozdělenou agendu do několika odborů. Nejdůležitější pro fiskální politiku byl odbor rozpočtový. Rozpočtový odbor se dále dělil na čtyři oddělení. Oddělení, na které byly větší nároky, jsou organizační a personální. Struktury těchto odborů se vytvářeli během prvních let ministerstva financí. V budoucnu již byly beze změn. Oddělení 1. řešilo rozpočet ministerstva veřejných prací, pošt a železnic. Oddělení

⁶⁰ Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, str. 106, Nakladatelství Oeconomica, VŠE Praha

⁶¹ Tamtéž.

⁶² Tamtéž.

2a mělo na starosti ministerstvo vnitra, průmyslu, obchodu a živnosti, spravedlnosti, sociální péče a zdravotnictví. Oddělení 2b dohlíželo na celkové sestavování státního rozpočtu včetně ministerstva školství a obrany. Oddělení 2c kontrolovalo rozpočet ministerstva zahraničí, zemědělství, financí a správu státního dluhu. Oddělení 3 bylo určené pro správu přímých daní a odbor 4a pro správu nepřímých daní. Poslední odbor 4b byl pověřen celní správou⁶³. Tato struktura je platná v různých podobách až do roku 1989.

Tabulka 2 Systém nemocenského pojištění

Ukazatelé	Bismarcův systém	
Výdaje v % HDP	7 - 10 %	
Daně (D) a Pojistné (P)	D =15%	P =70%
Účast pacienta	10 - 15%	
Cena zdravotní péče	Kontrolovatelná	
Objem spotřebované péče	Kontrolovaný	
Počet poskytovatelů	Variabilní	

Pramen: Vlastní zpracování – údaje převzaty z Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, *Oeconomica*, VŠE Praha,

5.1.3 Výdaje státního rozpočtu

Výdaje ve státním rozpočtu se dělily na rozdělení mezi instituce zákonodárné a výkonné. Změna na straně výdajů ve srovnání s převzatým systémem v monarchii byla ve vzniku, dvou nových ministerstvech. Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo sociální péče.

Po 1. Světové válce byla vysoká nezaměstnanost a bylo potřeba tuto situaci co nejrychleji vyřešit. Vznikl zákon o zabezpečení státní podpory pro nejpotřebnější, který stanovoval, že každý je povinen přijmout nabízenou práci, jinak nárok na podporu mu byl odepřen.

V roce 1925 byl nahrazen tento systém státním příspěvkem k nezaměstnanosti tzv. Gentský systém.⁶⁴

Gentský systém určoval poskytování podpor v nezaměstnanosti přes odborové organizace, které získávali příspěvky od státu podle částky, kterou vyplácely. V Československu se používal do roku 1925.

Ministerstvo se také snažilo vybudovat systém penzijního, úrazového a nemocenského

⁶³ Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, str. 188, Nakladatelství Oeconomica, VŠE Praha

⁶⁴ Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, str. 189, Nakladatelství Oeconomica, VŠE Praha

pojištění. To se podařilo v letech 1920, kdy se stalo základem povinného sociálního pojištění všech dělníků. Prostředky vyplacené státem odpovídaly prostředkům vyplaceným soukromými pojišťovny. Státní pojišťovny se zaměřovali na širší okruh lidí, ale vyplácely nižší částky.

Ministerstvo zdravotnictví se při zahájení své činnosti stanovilo úkol vybudovat systém zdravotní péče. Do této doby byly veškeré nenadále zdravotnické problémy řešeny dodatečným úvěrem, jako nenadálé výdaje státního rozpočtu.

V roce 1921 byl přijat zákon, kdy od uvedení v platnost se zavedla přírážka k dani a zřídil se veřejný fond pro podporu nemocnic a léčebných ústavů⁶⁵.

5.1.4 Příjmy státního rozpočtu

Příjmy státního rozpočtu po vzniku samostatného Československa řešil zákon č.153/1919 Sb. z.a n.. Oddělil berní referáty od politických úřadů a založil samostatnou berní správu. Tím se vybírání státních daní přeneslo z obcí a měst na státní berní úřady.

Daňové uspořádání lze rozdělit na dvě období.

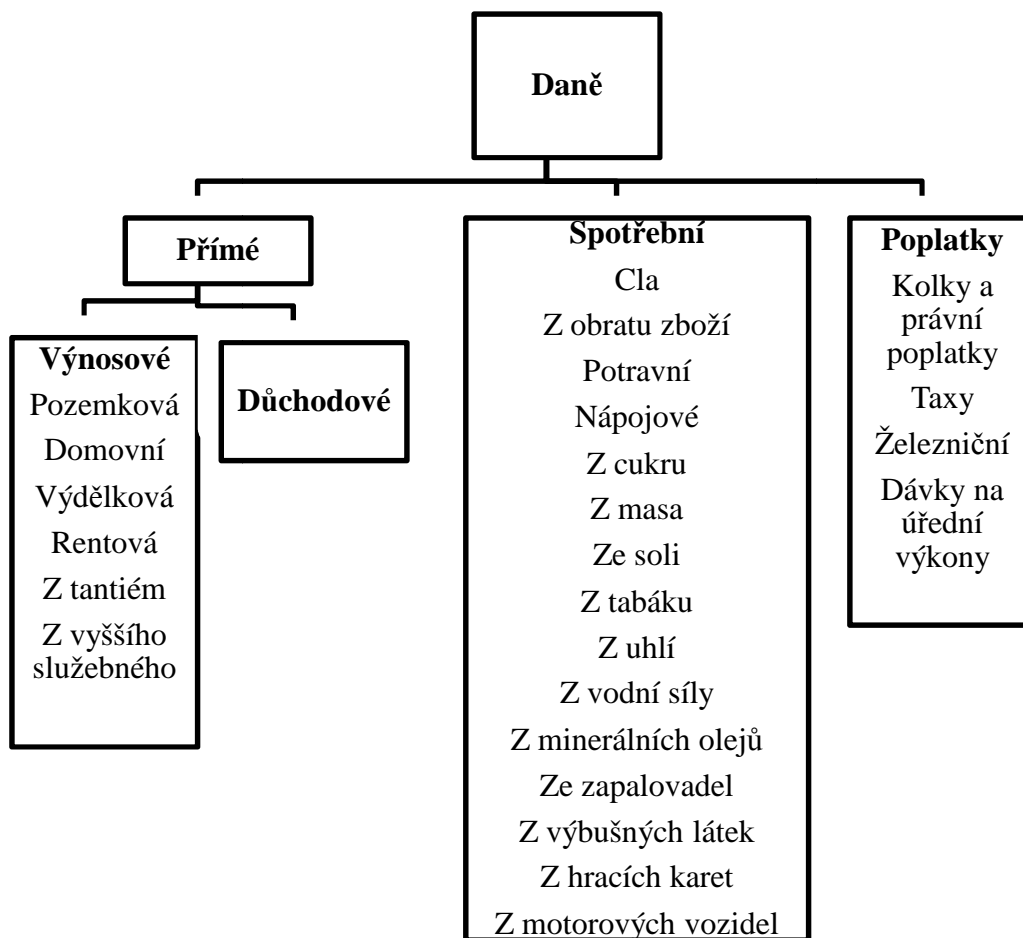
První období, bylo od roku 1918 po rok 1927. V tomto období se schválilo několik zákonů k centralizaci příjmů státního rozpočtu. Zákonem z roku 1921 byla zřízena odvolací komise pro daň majetkovou a důchodovou.

V tomto roce se také schválil zákon č.116/1921 Sb. z. a n., který upravoval splatnost přímých daní. Nařízení platilo až do roku 1927, kdy na základě schválení zákona č.76/1927 Sb. z. a n. došlo ke sjednocení daní.⁶⁶

⁶⁵ Kapitola 3.5.2 Nemocenské pojištění v Československé republice, zákon č. 689 Sb. z.a n.

⁶⁶ Specifikace s nemocenským pojištěním kapitola 3.6.1 Organizace nemocenských pojišťoven a pojištění po roce 1926

Obrázek 2 Československá daňová soustava⁶⁷



Pramen: Vlastní zpracování – údaje převzaty z Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, Oeconomica, VŠE Praha

První řádný státní rozpočet byl schválen na rok 1919 až 13. května 1919. Do této doby platilo ujednání o rozpočtovém provizoriu z roku 1918 zákonem č. 95/1918 Sb. z. a n., který zmocnil vládu vybírat státní příjmy a hradit státní výdaje podle pravidel zaniklé monarchie a vztahující se pouze na Čechy, Moravu a Slezsko. Řádný státní rozpočet musel být ještě v roce 1919 rozšířen o dodatek navýšení státních výdajů. To znamená, že tedy státní rozpočet pro rok 1919 byl sestaven ze tří rozpočtů a i v jeho poslední verzi neodpovídal realitě.

Zejména u výdajů rozpočtu vládly nereálné hodnoty a konkrétně u výdajů sociální správy a tedy i nemocenského pojištění nebyly samostatně vedeny. Tyto poněkud nepřehledné

⁶⁷ Stav v roce 1929. Srv.. Československá vlastivěda. Sv. VI, Praha, 1930, s. 638-648; převzato z Doležalová A., Rašín, Engliš a ti druzí, Nakladatelství Oeconomica, VŠE Praha, vlastní zpracování

informace se nepodařilo zjistit. Proto první zmínka o sociálním opatření je sledována od roku 1924, kdy se pravidelně plánuje v návrhu finančního zákona. V témže roce se datuje vznik nově založených nemocenských pojišťoven. Pojištěnci se začali obracet se svými žádostmi na Ústřední sociální pojišťovnu, která měla na starosti nemocenské, invalidní a starobní dávky. Organizační struktura se skládala z výborů, představenstva a ředitelství. Činnost ústřední sociální pojišťovny spadala pod ministerstvo sociální péče.⁶⁸ Proto budu v následujících kapitolách komparovat zejména výdaje státního rozpočtu a výdaje sociálního opatření.

Tabulka 3 První období státního rozpočtu

Rok	Státní rozpočet v mil./Kčs		
	Celkové výdaje	Celkové příjmy	Saldo
1919	5954	2812	-3143
1920	10416	7751	-2665
1921	17157	14107	-3050
1922	22,935	18884	-4051
1923	22378	18812	-3566
1924	19223	16391	-2832
1925	10893	9301	-1592
1926	10070	10086	86

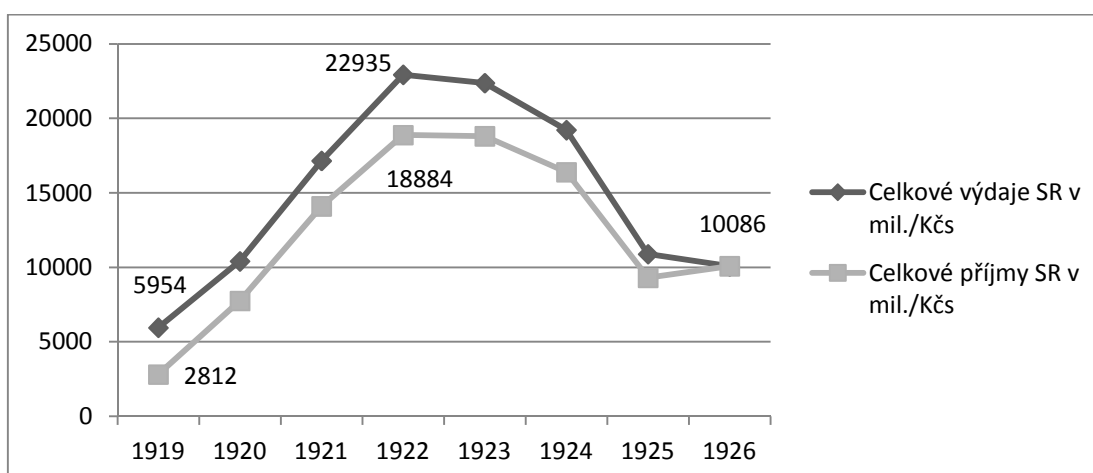
Pramen: Vládní návrh finančního zákona pro rok 1919 až 1926 – údaje převzaty Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, *Oeconomica*, VŠE Praha

V roce 1926 byl do funkce ministra financí znovujmenován Karel Engliš. Ten prosadil dvě významné změny v systému státního rozpočtu. První změnou bylo rozdělení státního rozpočtu do čtyř skupin:

- vlastní státní správa
- správa státních podniků
- podíl samosprávných fondů a podíl silničního fondu na státních daních, dávkách
- správa státního dluhu

⁶⁸ Návrh finančního zákona pro rok 1924. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1924ns/tisky>

Graf 1 Přehled výdajů a příjmů státního rozpočtu od roku 1919 – 1926



Pramen: Vlastní zpracování – údaje převzaty z: Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, *Oeconomica*, VŠE Praha

Druhá změna byla unifikace daňové soustavy. Engliš zejména odlišil daně obchodové, zatěžující produkt před dokončením. Daně obchodové stěžovaly konkurenceschopnost na zahraničních trzích. Nové rozdělení státního rozpočtu platilo od 15. prosince 1926. V roce 1928 se státní rozpočet držel struktury z roku 1927. Změny byly pouze ve způsobu vedení výdajů a příjmů. Z důvodu větší přehlednosti bylo vykazování příjmů a výdajů rozděleno na plánované a neplánované.⁶⁹

5.2 Státní rozpočet v době hospodářské krize

Státní rozpočet vstupoval do krize ve formální úpravě, kterou prosadil Karel Engliš. V roce 1929 byly výdaje překročeny ve všech částích státního rozpočtu. Největší položku tvořily zálohy na deficit železniční dráhy.⁷⁰ Ve vztahu k rozpočtu na rok 1928 lze říci, že nenastaly žádné podstatnější změny. V následujících letech byla situace velmi obdobná. Rozpočet na rok 1930 byl předkládán se zpožděním 8. ledna 1930, protože československý podzim roku 1929 ovládly volby a sestavování nové vlády. Řízením ministerstva byl v té době pověřen Bohumil Vlasák. Volby neovlivnily samotný státní rozpočet nebo finanční zákon jako takový, ale v září 1929 bylo

⁶⁹ Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, str. 159 - 160, Naladatelství *Oeconomica*, Praha 2007

⁷⁰ Tamtéž.

rozpuštěno Národní shromáždění, proto nebylo možné tento vládní návrh projednat. Situaci řešil tzv. stálý výbor tím, že se na své schůzi 7. listopadu 1929 usnesl zmocnit vládu státního hospodářství podle finančního zákona na rok 1929 až do 28. února 1930. Tedy opět se aplikuje provizorní rozpočet. Posléze bylo toto provizorium prodlužováno až do 15. dubna 1930⁷¹. Finanční zákon pro rok 1930 předkládal znovu Karel Engliš. Rozpočet ukázal, že právě v roce 1930 se objevily méně příznivé hospodářské výsledky. Ve státním hospodaření se to projevilo především poklesem výnosu státních podniků, z výdajové strany ovšem pokračoval trend zvyšování platů a nejrůznějších příplatků státním zaměstnancům.

Překvapivě při představování státního rozpočtu na rok 1931, 25. září 1930, Engliš v poslanecké sněmovně konstatoval, že československý stát po převratu prodělal těžkou krizi finanční administrativy, která „*se krok za krokem zlepšuje. Nával nevyřízených věcí se likviduje.*“⁷², beze slova zmínky o tom, že jím spravované hospodářství právě upadá do krize zcela nové. Přitom práce na přípravě tohoto rozpočtu probíhaly už v době světové hospodářské deprese, ale Engliš její účinky na československé hospodářství hodnotil jako „*mnohem mírnější nežli ve většině ciziny*“⁷³ s ohledem na stále ještě relativně nízkou nezaměstnanost a hlavní pozornost hodlal soustředit na přípravu zákona o organizaci finanční správy.

Navzdory očekávanému přebytku skončil státní rozpočet opět s více než 2 mld. schodkem. Na výši schodku se podílel jednak značný pokles příjmů a zároveň velké množství tzv. nepreliminovaných⁷⁴ výdajů. Vzhledem k tomu, že státní rozpočty na léta 1926-1930 označoval Engliš za stabilizované, připustil, že rozpočet na rok 1931 tuto stabilizaci přerušuje.

V roce 1931 také vyšlo najevo, že v předchozích „Englišových“ letech byly v rozpočtech vytvářeny přebytky, kumulující se jako příjmové rezervy, a právě v tomto roce posloužily jako nečekaný zdroj příjmů.⁷⁵

⁷¹ Zákon č.20/1930 Sb. z. a n. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1930ns/tisky>

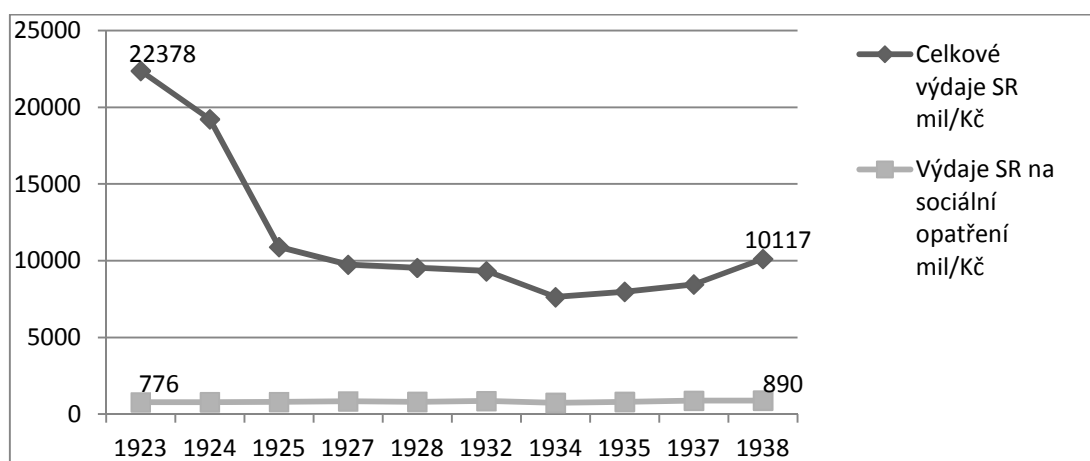
⁷² Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, str. 154, Naladatelství Oeconomica, Praha 2007

⁷³ Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, str. 155, Naladatelství Oeconomica, Praha 2007

⁷⁴ Neplánovaných výdajů

⁷⁵ Tamtéž

Graf 2 Podíl výdajů sociálního opatření na SR (1923 – 1938)



Pramen: Vlastní zpracování – údaje převzaty z: Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, Oeconomica, VŠE Praha

Dne 14. října 1931 po dlouhých pěti letech předkládal státní rozpočet opět Karel Engliš. Při sestavování rozpočtu však počítal s pokračováním nepříznivé hospodářské situace. Byl-li rozpočet předchozího roku ještě na rozhraní krize, mohl počítat s daněmi vycházejícími z hospodaření roku 1930, hospodaření „jeho“ roku už neslo znatelné znaky deprese.⁷⁶ Svůj hlavní úkol při konsolidaci depresí narušeného hospodářství viděl v racionalizaci státní správy. To ale nestihl a byl odvolán.

Nově zvolený ministr financí Karel Trapl získal vládní pověření, připravit návrh zákona o úsporných opatřeních ve státní správě. Ten měl být lékem na ohromný rozsah státních přerozdělovacích procesů. Trapl do skutečné výše státního rozpočtu poprvé oficiálně zahrnoval také výdaje státních podniků, jejichž podnikání dokonce neváhal označit za zatěžující národní hospodářství jako celek.

Na změnách rozpočtu pro rok 1932 se obzvlášť podílely kapitola Ministerstva sociální péče a kapitola odpočivné a zaopatřovací platy. Mezi největší problémy bylo dostat zákonným nárokům kladeným na rozpočet. K nim patřily zvýšené osobní výdaje podle platových zákonů - opět bez zřetele ke zvýšeným osobním výdajům ve státních podnicích, které se projevily jako snížené příjmy z nich, odměny soudcům, tzv. odpočivné a zaopatřovací platy, výdaje na udržování státních silnic a mostů, sociální opatření nebo příspěvky státnímu fondu pro vodohospodářské stavby. Kvóty téměř všech kapitol klesaly, zejména pak výdaje zahraniční, vojenské a finančně-správní, zvyšovaly se pouze výše

⁷⁶ Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, str. 159, Naladatelství Oeconomica, Praha 2007

zmíněné položky, které lze označit za sociální. Při plném respektování skutečnosti, že sociální oblast zahrnuje za první republiky ve státním rozpočtu téměř výhradně státní zaměstnance. Péči o nezaměstnané stát musel krýt úvěrovými operacemi.

Rozpočet na další rok byl předkládán v prosinci 1932. Trapl to odůvodnil

mimořádnou péčí a úsilím postavit rozpočet na základ krizového stavu hospodářství.

Rozpočet tak nebyl do konce běžného roku schválen a musel být přijat provizorní zákon o vedení státního hospodářství do konce února 1933. Hlavní linie rozpočtu se však

nezměnila. Trapl počítal se snižováním národního důchodu, na jaře získanou francouzskou půjčku hodlal použít pouze k řešení měnových a s tím spojených úrokových záležitostí.

Rovnováhu ve státním rozpočtu chtěl dosáhnout opětovnými restriktivními zásahy do

státních výdajů. Zvýšené výdaje umožnil pouze v kapitole péče o nezaměstnané a na krytí

schodku státních železnic. Zvýšenou kontrolou dosáhl na straně příjmů zvýšení příjmů z

některých daní, především daně důchodové. Skutečná rovnováha ve státním hospodářství

mohla být podle něj nastolena nikoliv zvyšováním příjmů, nýbrž z největší části snížením výdajů.⁷⁷

Jestliže oproti vyrovnanému rozpočtu vykazoval závěrečný účet opět značný schodek, je

třeba to přičíst jednak silnému poklesu příjmů, a jednak, téměř miliardové výši

neplánovaných výdajů. Na nich se rovným dílem podílely péče o nezaměstnané a přiděl

československým státním drahám. Výši deficitu „zachránily“ škrty ve výdajích

schváleného rozpočtu, zaměřené hlavně na státní investice a osobní výdaje. V posledně

jmenovaných výdajích se podařilo ušetřit neuvěřitelných 255 mil. Kč. Jen o něco víc

potom stát vydal na péči o nezaměstnané.⁷⁸

Rozpočet na rok 1933 byl nižší než rozpočet na rok 1932. Celkové státní výdaje podle

závěrečného účtu překročily plánované výdaje pouze o stovky miliónů - celkové

překročení není sice příliš vysoké, ale zároveň klesla příjmová stránka rozpočtu, a to vedlo

ke vzniku rozpočtového schodku. Nejvíce byly překročeny výdaje v Ministerstvu sociální péče.⁷⁹

Pokračoval trend snižování výdajů a jejich hluboké kontroly. Byla zavedena přesná

evidence státních výdajů a příjmů pro každý jednotlivý měsíc rozpočtového roku v souladu

s možnostmi státní pokladny; speciálně se to týkalo hospodaření státních podniků, jejichž

příjmy byly nejvíce dotčeny všeobecnou hospodářskou krizí. Nejtěžší byla přitom situace

⁷⁷ Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, str.159 Oeconomica, VŠE Praha

⁷⁸ <http://www.psp.cz/eknih/1931ns/ps/stenoprot/142schuz/>.

⁷⁹ Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, str.160 Oeconomica, VŠE Praha

největšího státního podniku, československých státních drah, v němž byla provedena četnými organizačními úpravami dalekosáhlá restrikce režijních nákladů. Snížení rozpočtu na rok 1934 činilo ve výdajích ve srovnání s rozpočtem na rok 1933 11,6 %. Kdybychom zahrnuli všechny výdaje včetně státních podniků, činilo by snížení výdajů téměř 2 mld. Kč. To znamenalo ve srovnání s prvním krizovým rozpočtem (na rok 1931) 22 % snížení výdajů. Ve stejné míře však došlo i k snížení rozpočtových příjmů. Rozpočet na rok 1934 tak ukazuje, jak hluboce zasáhla krize do hospodářských poměrů Československa. V roce 1934 poklesly příjmy státního rozpočtu bezprecedentním způsobem. Celkové státní výdaje byly naplánovány na 7,630 mld. Kč. Podle státního závěrečného účtu však neplánované státní výdaje dosáhly 8,029 mld. Kč a neplánované 0,775 mld. Kč⁸⁰. Největší pokles výdajů oproti předchozímu roku zaznamenaly věcné výdaje (téměř 1 mld. Kč), na snížení se podílelo i Ministerstvo národní obrany, školství, veřejných prací. Poklesly rovněž i výdaje sociální, a to díky sníženým výdajům na péči o válečné poškozence. Došlo k viditelné redukci stavební i investiční činnosti, čímž byla mimo jiné výrazně zasažena elektrifikace venkova; redukce doznaly přiděly vodohospodářskému fondu. Závěrečný účet za tento rok pak ukázal, že se začal zlepšovat stav státních podniků. Na definitivní výši schodku se podepsala úprava zahraničních dluhů a tzv. konečná úprava měny.⁸¹ Rozpočet na rok 1935 byl sestavován v situaci pomalu se stabilizujícího hospodářství. Trapl nicméně trval na tom, že v žádném případě není možné opouštět těžce dosažený nižší rozsah státního hospodářství, a státní rozpočet počítal se všemi úsporami, kterých bylo dosaženo v letech krize. Přesto se mu nepodařilo udržet rozpočet na úrovni předchozího. Růst rozpočtu vyplynul z vyšších osobních výdajů na platy a sociální zabezpečení obyvatelstva. Trapl očekával, že schodek státního hospodářství za rok 1935 bude opět vyšší než za rok 1934, proto se soustředil na opatření, které by zlepšovali především výrobu.⁸² Tady se potvrdilo, že jedině výroba má možnost zvýšení národního důchodu, zaměstnanosti a zvýšení domácí spotřeby i zahraničního odbytu.

⁸⁰ <http://www.psp.cz/eknih/1934ns/tisk>

⁸¹ Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, str.163. Oeconomica, VŠE Praha

⁸² Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, str.164. Oeconomica, VŠE Praha

Tabulka 4 Státní rozpočet za první republiky⁸³

ROK	HDP	Výdaje státní správy		Vládní výdaje		Veřejné výdaje	
	mil. Kčs	mil. Kčs	%	mil. Kčs	%	mil. Kčs	%
1919	43600	8615	19,76	11604	26,61	16256	37,28
1920	47100	11604	24,64	21890	46,48	28156	59,78
1921	45800	14162	30,92	23076	50,38	30723	67,08
1922	49700	16550	33,3	22371	45,01	31308	62,99
1923	54800	16371	29,87	19223	35,08	28063	51,21
1924	61300	16994	27,72	17291	28,21	26468	43,18
1925	61000	8254	13,53	17429	28,57	21886	35,88
1926	65600	9710	14,8	18481	28,17	23724	36,17
1927	71400	9704	13,59	19096	26,75	24336	34,08
1928	73400	9536	12,99	19499	26,57	24648	33,58
1929	70900	9534	13,45	19589	27,63	24737	34,89
1930	68500	9367	13,67	20376	29,75	25434	37,13
1931	65800	9839	14,95	20071	30,5	25384	38,58
1932	63000	9319	14,79	19249	30,55	24281	38,54
1933	60600	8633	14,25	17549	28,96	22211	36,65
1934	60000	7631	12,3	17891	29,82	22012	36,69
1935	64900	7983	12,3	17995	27,73	22306	34,37
1936	72200	8032	11,12	18729	25,94	23066	31,95

Pramen: Doležalová A, Rašín, Engliš a ti druzí, Oekonomika VŠE Praha

Rozpočet na rok 1936 byl celkově vyšší než předchozí; musel brát zřetel na nové výdaje vyplývající z nových výdajů daných měnicí se politickou situací ve střední Evropě. Jinak byl rozpočet sestaven na přísně úsporné základně.⁸⁴

Pro přehlednější komparaci celkových příjmů a výdajů státního rozpočtu jsem využil následující tabulku a graf do roku 1938.

⁸³ Doležalová A. Rašín, Engliš a ti druzí, str. 222 Oeconomica, VŠE Praha

⁸⁴ <http://www.psp.cz/eknih/1936ns/tisky>

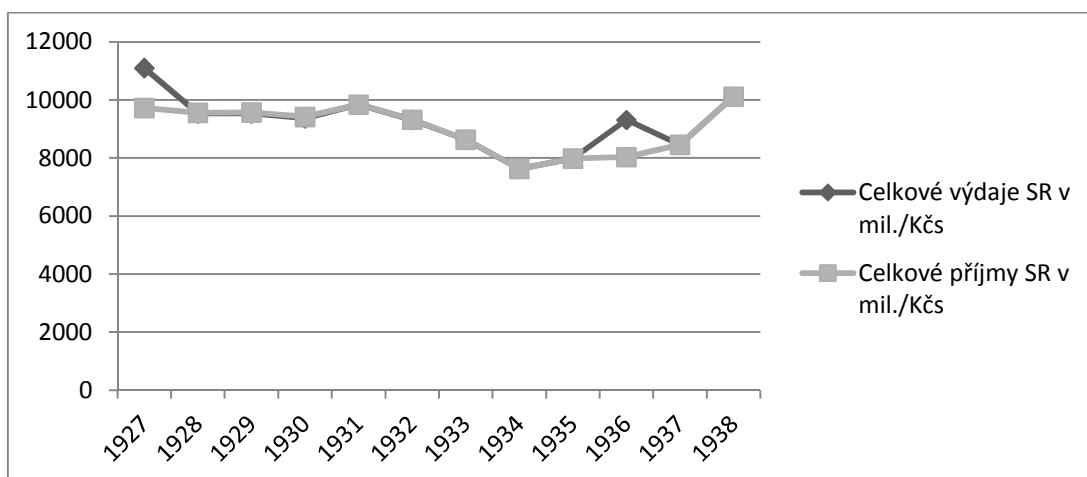
Tabulka 5 Přehled celkových výdajů a příjmů státního rozpočtu (1927 – 1938)

Rok	Celkové výdaje SR v mil./Kčs	Celkové příjmy SR v mil./Kč	Saldo
1927	11102	9724	-1378
1928	9536	9562	26
1929	9534	9570	36
1930	9367	9420	53
1931	9839	9844	5
1932	9319	9323	4
1933	8633	8634	1
1934	7631	7632	1
1935	7983	7985	2
1936	9314	8033	-1281
1937	8454	8456	2
1938	10117	10120	3

Pramen: Doležalová A., Rašín, Engliš a ti druzí, *Oeconomica*, VŠE Praha

Z hlediska navýšení výdajů především na vyzbrojení Československa je průlomový rok 1936. Státní rozpočet se zaměřil na navýšení finančních prostředků, schválených Nejvyšší radou obrany státu. Vzhledem k dopadům na státní pokladnu a vzhledem k tomu, že ministr financí Josef Kalfus neměl podporu svých úsporných opatření, podal demisi v červenci 1937. V říjnu 1937 se však na post ministra financí vrátil s novou koncepcí finančního plánu, kterou vláda schválila. V rámci stabilizace státního rozpočtu se mu podařilo omezit zejména požadavky Ministerstva obrany a navýšit příjmy rozpočtu.

Graf 3 Přehled výdajů a příjmů státního rozpočtu od roku (1927 – 1938)



Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1927 až 1938. Dostupné z: Doležalová A., Rašín, Engliš a ti druzí, Oeconomica, VŠE Praha

5.3 2. světová válka v Československu

Rovnovážné financování státu netrvalo dlouho. V březnu 1938 Nejvyšší rada rozhodla uvolnit 1,2 miliardy korun k dalšímu vyzbrojení armády. Situace v Evropě byla neklidná a v rámci připojení Rakouska k Německu byl krok Nejvyšší rady pochopitelný. Demisi vláda podala na základě zářijové krize 22. 9. 1938. Nastoupila vláda generála Jana Syrového a s ministrem financí Josefem Kalfusem. Dne 30. září 1938 byla podepsána Mnichovská dohoda a tedy předání pohraničního území Německu. Území Těšínska bylo podvoleno Polsku. Československo se rozpadlo a bylo rozděleno na:

- Německý zábor českého pohraničí
- Polský zábor Těšínska
- Maďarský zábor jižního Slovenska a Karpatské Ukrajiny
- Vznik protektorátu Čechy a Morava
- Vznik Slovenského státu⁸⁵

V tuto chvíli veškeré otázky státního rozpočtu a tedy i tato komparace vzaly za své. Bývalé Československo se stalo Německou říší.

Výkonná moc byla nyní svěřena německému vojenskému velení. Vrchním velitelem se stal generál W. Brauchitsch. V Čechách byl výkonnou mocí pověřen generál J. Blaskowitz. Ředitelem civilní správy se stal K. Henlein. Na Moravě převzal moc generál S. W. List a

⁸⁵ Pacner K., Osudové okamžiky Československa. Albatros nakladatelství, a.s., Praha 2001

civilní správu J. Bürckel. I když vojenská správa nebyla řešením ideálním, její hlavní cíl byl splněn. Vytvořila podmínky pro klidný přechod protektorátu pod orgány civilní správy.⁸⁶

Dne 16. 3. 1939 Hitler vydal v Praze výnos o zřízení protektorátu. Aby před světem dokumentoval úpadek českého státu, pokusil se Hitler obnovit starý vazalský poměr českého národa k německé říši. Hitler dokonce s německou důkladností překonal minulost a vytvořil dekretem daným na Pražském hradě dne 16. března, zcela nový poměr.⁸⁷

*Zachováváve zdání jakéhosi státoprávního celku českých zemí podle minulosti, vytvořil nový stav, v kterém český národ byl zbaven jakýchkoli práv a stal se nikoli vazalem, ale bezprávným otrokem německé nacistické říše.*⁸⁸

Zavedeno bylo dvojí občanství, říšské (privilegované) a protektorátní (neplnoprávné). Češi se zřízením protektorátu stali lidmi druhého řádu.⁸⁹

V březnu 1939 Hitler jmenoval říšským protektorem K. Neuratha a jeho zástupcem státního sekretáře K. H. Franka. Dr. Hácha dne 21. března 1939 rozpustil Národní shromáždění, aniž – jak to ústava vyžadovala – dal uspořádati nové volby.⁹⁰

Protektorátní správa byla řazena následovně:⁹¹

Politicko-mocenský systém:

- Říšský protektor a jeho úřad. Státní ministr pro Čechy a Moravu
- Okupační úřady
- Policejní a vojenská moc
- Ekonomická a finanční centra
- Politické a masové organizace okupantů

Protektorátní správa:

- Protektorátní prezident
- Protektorátní vláda
- Protektorátní administrativa
- Ozbrojené složky
- Ekonomická a finanční centra
- Kolaborantské organizace

⁸⁶ Pasák, T., Pod ochranou říše. Praha: Práh, 1998, str. 7.

⁸⁷ Beneš E., Demokracie dnes a zítra, str. 334, Praha 1946

⁸⁸ Beneš, Vojta. Žalář milionů: Protektorát Čechy a Morava. Praha: Pokrok, 1947, str. 49

⁸⁹ Maršálek. Protektorát Čechy a Morava, str. 156

⁹⁰ Sobota, Emil. Co to byl protektorát. Praha: Kvasnička a Hampl, 1946, str. 44

⁹¹ Frajdl. Protektorát Čechy a Morava 1939-1945, str. 10

V těchto černých dobách zejména pro obyvatelstvo Československa byl život velice složitý. Dosud platné zákony vytvořené za první republiky, které tak složitě vznikaly, byly ze dne na den zrušeny. To se samozřejmě dotklo i nemocenského pojištění obyvatelstva. Ve značné míře nikdo neměl jistotu v možnosti využití zdravotní služby na základě pojištění. Pojišťovny ve větší míře zrušily své působení v Československu nebo rovnou zanikly. V jisté míře přecházely do správy Německé říše. Mírou se rozumí především jejich finance, které pokrývaly výdaje Německa. Do protektorátu Čechy a Morava jako druhotnému státu a podřadným lidem šel zlomek částky. Tento systém se uplatňoval až do konce 2. Světové války.

5.4 Vývoj státní rozpočtu v Československu po 2. Světové válce

Po skončení II. světové války se u nás v období až do roku 1947 vycházelo ještě z prvorepublikového schématu státního rozpočtu. Schéma bylo převzato z roku 1927, ale v revolučním roce 1945 nebyl rozpočet žádný. Začátkem roku 1947 se začala uplatňovat nová kritéria přístupu k rozpočtovým výdajům, a sice rozlišování výdajů na provozní a investiční. Po roce 1948 dochází k dalším změnám, které se projevují například v přímém spojení finančních plánů podniků s rozpočty národních výborů a rozpočty ministerstev v jednom státním rozpočtu.

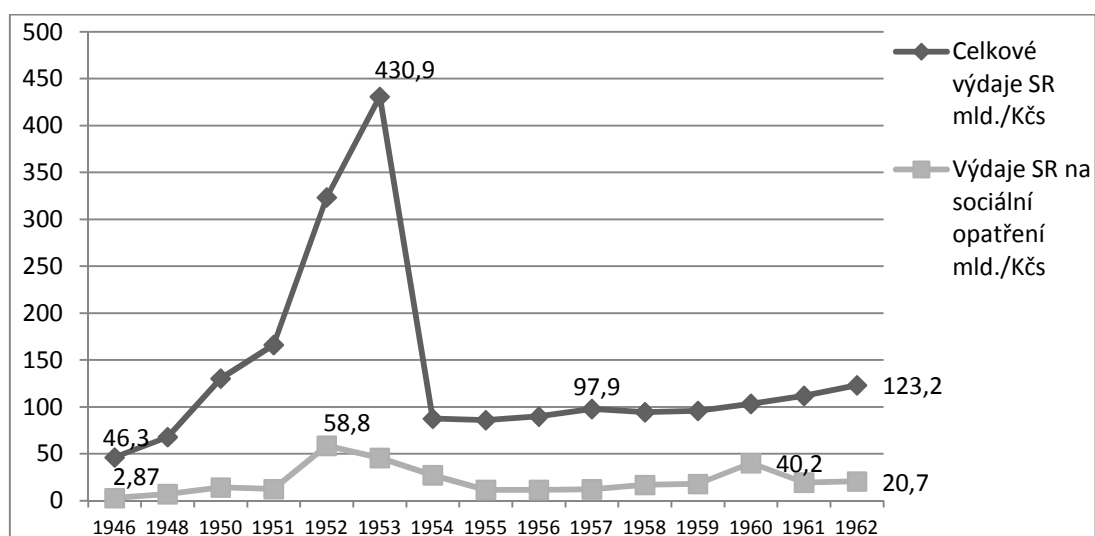
5.5 Období sociální přestavby (1945 – 1962)

Jedná se o období budování moderního sociálního státu. V této etapě byly přijaty všechny moderní sociální zákony, ve kterých se realizuje reforma podle Beveridge. Přijetím nového zákona č. 8/1959 Sb.⁹², byla stanovena základní pravidla státního rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky. Tato pravidla byla ovšem ustanovena v duchu silně socialistického plánování a vycházela z pětiletých plánů rozvoje národního hospodářství.⁹³ Výše příjmů a výdajů se stanovila pro každý rok rozpočtovým zákonem, který přijímalo jednokomorové Národní shromáždění.

⁹²<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1959>

⁹³ Večeřa M., Teorie sociálního státu, str. 93

Graf 4 Podíl výdajů sociálního opatření na SR (1946 – 1962)



Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1946 až 1962. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1946...1962.html>

Vzhledem k tomu, že Československo bylo v té době unitárním státem, bylo v tomto zákoně zdůrazněno, že státní rozpočet je jednotný a jeho součástí je i rozpočet Slovenska. Jinak se státní rozpočet dále skládal z rozpočtů ministerstev a ostatních ústředních úřadů a orgánů a z rozpočtů národních výborů, které jsou v tomto zákoně podrobně upraveny. Kontrolu finančního hospodaření provádělo ministerstvo financí.

Tabulka 7 Přehled celkových výdajů a příjmů státního rozpočtu (1946 – 1954)

Rok	Celkové výdaje SR v mld./Kčs	Celkové příjmy SR v mld./Kč	Saldo
1946	46	37,8	-26,2
1947	73,3	48,4	-24,9
1948	68	56,9	-11,1
1949	92,04	94,54	2,5
1950	130,43	130,8	0,37
1951	166,25	166,52	0,27
1952	323,53	324,28	0,75
1953	430,9	435,2	0,43
1954	87,6	87,8	0,2

Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1946 až 1954. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1946...1954.html>

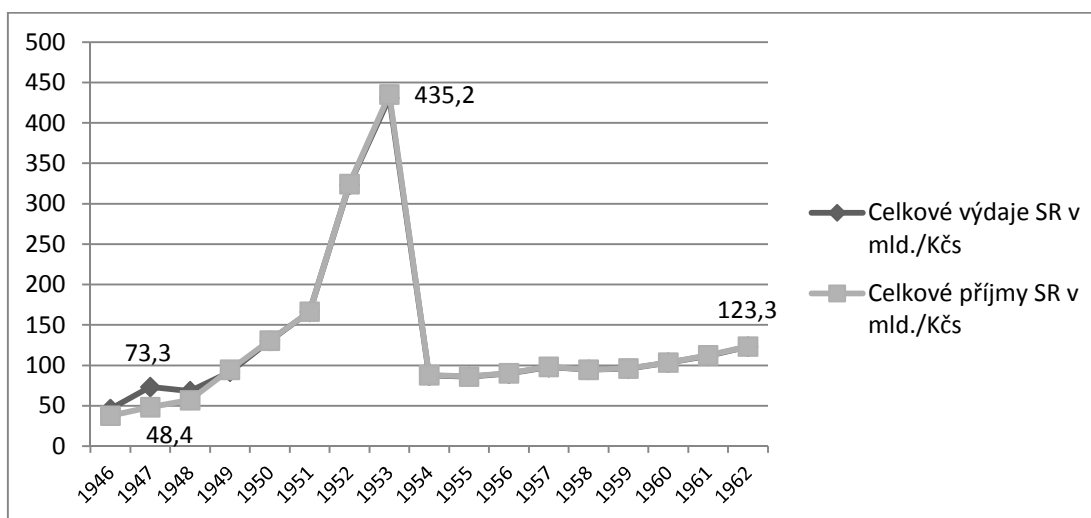
Tabulka 6 Přehled celkových výdajů a příjmů státního rozpočtu (1955 – 1962)

Rok	Celkové výdaje SR v mld./Kčs	Celkové příjmy SR v mld./Kčs	Saldo
1955	86,1	86,2	0,1
1956	89,9	90,3	0,4
1957	97,9	98,2	0,3
1958	94,5	94,7	0,2
1959	95,9	96,2	0,3
1960	103,4	103,5	0,1
1961	111,9	112,5	0,6
1962	123,2	123,3	0,1

Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1955 až 1962. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1955...1962.html>

V případě, že rozpočtový zákon nebyl vyhlášen před 1. lednem rozpočtového roku, je v zákoně č. 8/1959 Sb. popsáno, že vláda učiní vhodná opatření pro státní hospodaření v době od 1. ledna rozpočtového roku do vyhlášení rozpočtového zákona na příslušný rok. Tzv. rozpočtové provizorium.⁹⁴

Graf 5 Přehled výdajů a příjmů SR (1946 – 1962)



Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1946 až 1962. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1946...1962.html>

⁹⁴ Průběh rozpočtového provizoria se uplatnil v roce 1918 při prvním sestavení státního rozpočtu.

5.6 Období sociální expanze (1962 – 1973)

V západních zemích mizí nezaměstnanost. Postupně roste životní úroveň a zvyšuje se podíl veřejných sociálních výdajů na hrubém domácím produktu. Jde o velice štědré období sociálního státu s podstatným růstem obecného blahobytu.

Velkou změnu přinesl již v roce 1968 Ústavní zákon č. 143/1968 Sb.⁹⁵, o československé federaci, který zásadně upravoval rozpočtový proces. Tím, že vznikly na území Československa tři subjekty (ČSSR, ČSR, SSR),⁹⁶ skončil jednotný rozpočet dosavadního unitárního státu a vznikla soustava tří rozpočtů. Ústavou bylo uznáno, že každá z národních republik má vlastní rozpočet a stejně tak federace jako celek. Koncipováno to bylo v této době tak, že obě národní republiky hospodařily samostatně, kromě zajišťování společných potřeb, které zastřešovala federace. Návrhy federálních plánů a plánů republik se sestavovali souběžně a ve vzájemné spolupráci federálních plánovacích orgánů a plánovacích orgánů republik podle směrnic svých vlád.

Státní rozpočet schvalovalo jako zákon dvoukomorové Federální shromáždění ČSSR a státní rozpočty republik schvalovaly ČNR a SNR⁹⁷ svými zákony. Všechny tři rozpočty se schvalovaly na období jednoho roku.

S postupující tzv. „normalizací a konsolidací“ společnosti byl tento systém již v roce 1970 opuštěn a to Zákonem č. 134/1970 Sb.⁹⁸, o pravidlech státního rozpočtu československé federace a o zásadách hospodářství s rozpočtovými prostředky státních rozpočtů federace a republik. Tímto zákonem se výrazně posílila role federálního rozpočtu na úkor rozpočtů SSR a ČSR. Tento zákon, přestože byl velmi profederální, měl oproti zákonu č. 8/1959 Sb. konkrétnější a přehlednější strukturu, která byla určitým krokem vpřed.

Nově je zde upraveno, poskytování dotací, evidence státních aktiv a pasiv, státní závěrečný účet federace a republik a kontrola rozpočtového hospodaření, kterou podle tohoto zákona provádí federální vláda a jejíž výsledky předkládá FS ČSSR⁹⁹.

⁹⁵ www.psp.cz/docs/texts/constitution_1968.html

⁹⁶ Československá socialistická republika, Česká socialistická republika, Slovenská socialistická republika

⁹⁷ Česká národní rada, Slovenská národní rada

⁹⁸ www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1970

⁹⁹ Federální shromáždění Československé socialistické republiky

Tabulka 8 Přehled celkových výdajů a příjmů státního rozpočtu (1963 – 1973)

Rok	Celkové výdaje SR v mld./Kčs	Celkové příjmy SR v mld./Kčs	Saldo
1963	125,81	125,87	0,06
1964	116,13	116,21	0,08
1965	152,904	152,904	0
1966	144,813	144,813	0
1967	142,521	142,521	0
1968	144,813	144,813	0
1969	40,52	40,52	0
1970	45,62	45,62	0
1971	94,408	94,408	0
1972	100,054	100,054	0
1973	54,77	54,77	0

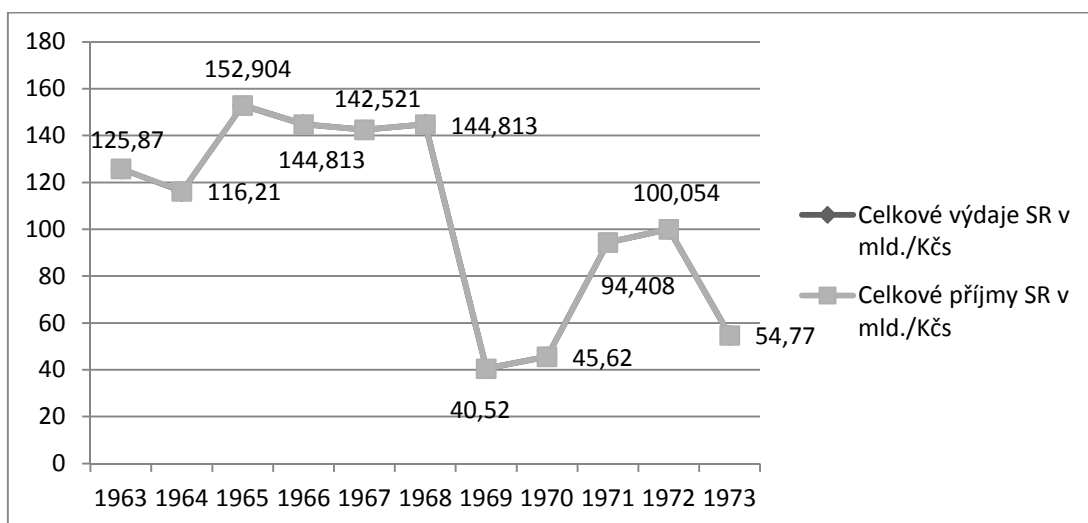
Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1963 až 1973. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1963...1973.html>

V zákoně č. 134/1970¹⁰⁰ Sb. je obsažen pojem „rozpočtové provizorium“, který předchozí úprava nepoužívala. Objevuje se zde ustanovení: „Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době rozpočtového provizoria se zúčtují na státní rozpočet federace a státní rozpočty republik po jejich vyhlášení“.¹⁰¹

¹⁰⁰ www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1970

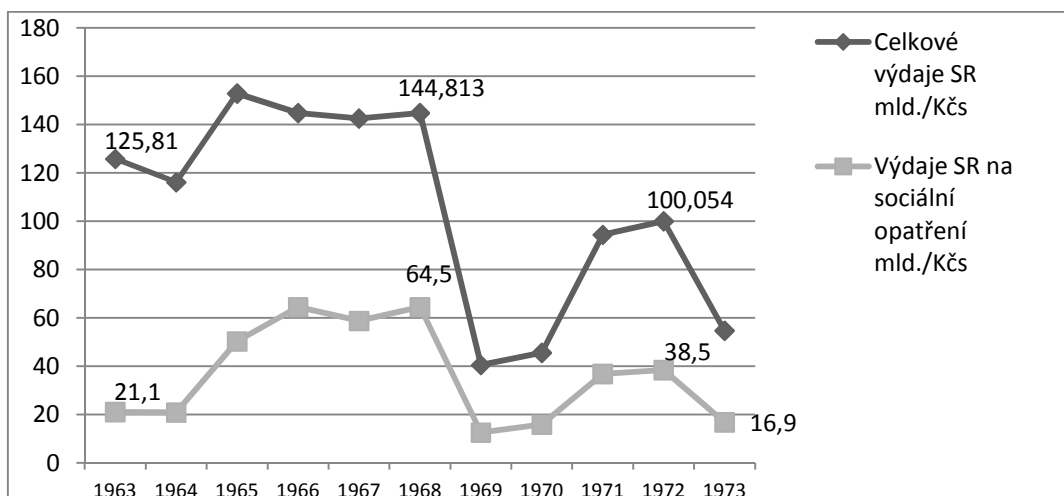
¹⁰¹ Tamtéž.

Graf 6 Přehled výdajů a příjmů státního rozpočtu od roku 1963 – 1973¹⁰²



Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1963 až 1973. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1963...1973.html>

Graf 7 Podíl výdajů sociálního opatření na SR (1963 – 1973)



Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1963 až 1973. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1963...1973.html>

¹⁰² Celkové výdaje SR jsou srovnatelné s celkovými příjmy SR

5.7 Období stagnace (1973 – 1980)

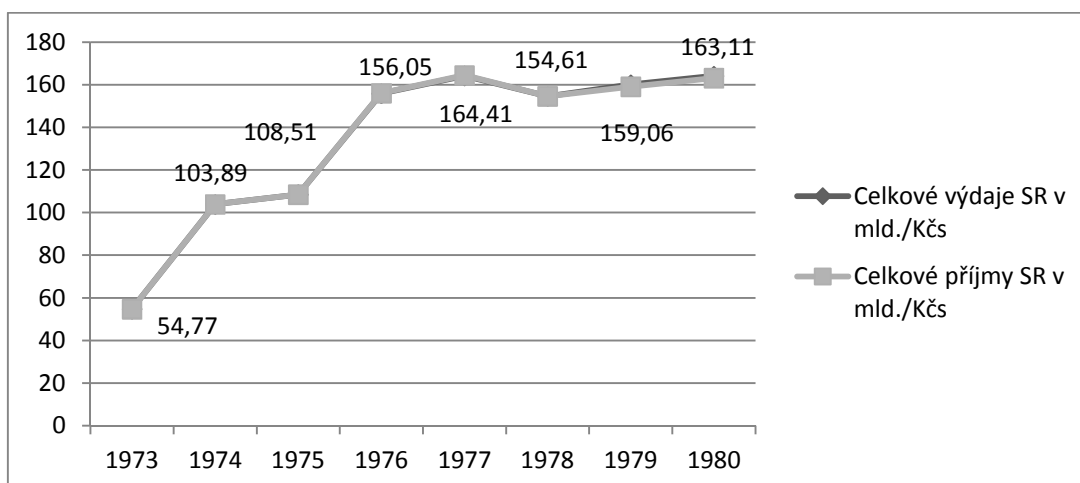
Důvodem stagnace je hospodářská krize a rostoucí nezaměstnanost. Výdaje sociálního státu rostou v důsledku nároku obyvatel na sociální služby¹⁰³, zdroje je však stále obtížnější zvětšovat. Sociální státy včetně Československa se postupně dostávají do krize, kterou se dosud nepodařilo zcela překonat.

Tabulka 9 Přehled celkových výdajů a příjmů státního rozpočtu (1973 – 1980)

Rok	Celkové výdaje SR v mld./Kčs	Celkové příjmy SR v mld./Kčs	Saldo
1973	54,77	54,77	0
1974	103,89	103,89	0
1975	108,51	108,51	0
1976	155,85	156,05	-0,8
1977	164,21	164,41	0,2
1978	154,51	154,61	0,1
1979	160,04	159,06	-1,02
1980	164,13	163,11	-1,02

Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1973 až 1980. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1973...1980.html>

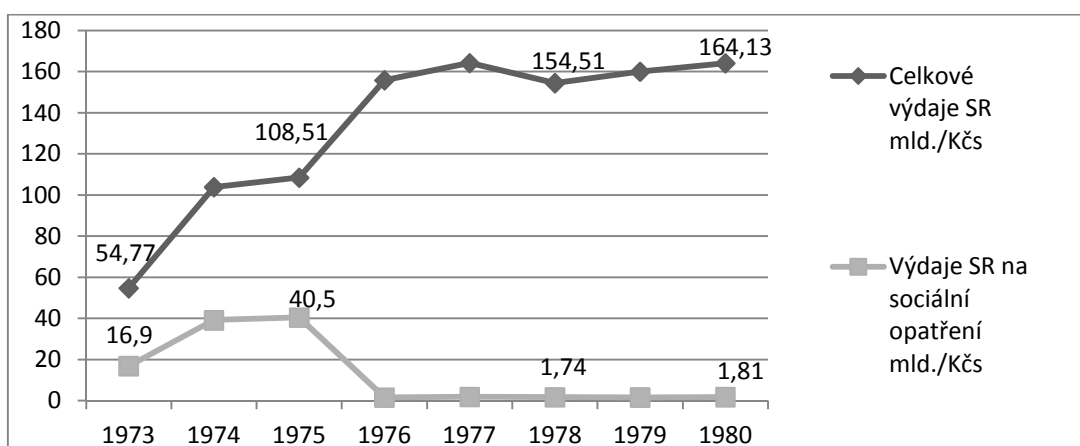
Graf 8 Přehled výdajů a příjmů státního rozpočtu od roku 1973 – 1980



Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1973 až 1980. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1973...1980.html>

¹⁰³ <http://www.zakonyprolidi.cz/1973-165>

Graf 9 Podíl výdajů sociálního opatření na SR (1973 – 1980)



Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1973 až 1980. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1973...1980.html>

5.8 Reforma sociálního státu (1980 – dosud)

Hlavní příčiny krize sociálního státu spočívají v ekonomické oblasti. Objevuje se také politický aspekt, kde hrozí, že občané, by mohli ztratit shodu mínění se sociálním státem. Postupně se vytrácí solidarita mezi lidmi. Hlavní zátěž provozu sociálního státu nesou střední vrstvy, bez nároku na poměrnou část toho, co státu zaplatí. Zároveň ubývá ekonomicky aktivních obyvatel.¹⁰⁴

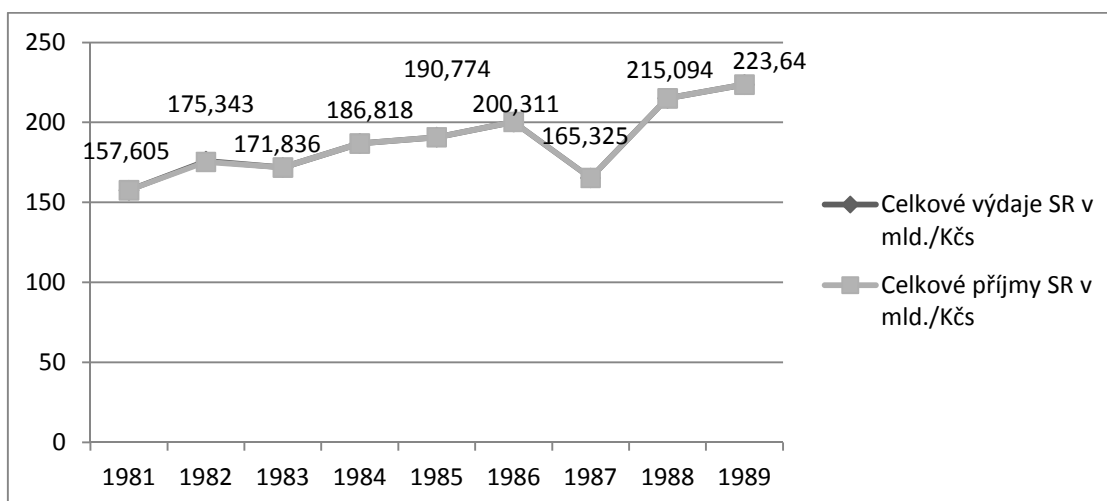
Tabulka 10 Přehled celkových výdajů a příjmů státního rozpočtu (1981 – 1989)

Rok	Celkové výdaje SR v mld./Kčs	Celkové příjmy SR v mld./Kčs	Saldo
1981	157,605	157,605	0
1982	175,827	175,343	0
1983	171,836	171,836	0
1984	186,818	186,818	0
1985	190,774	190,774	0
1986	200,311	200,311	0
1987	165,325	165,325	0
1988	215,094	215,094	0
1989	223,64	223,64	0

Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1981 až 1989. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1981...1989.html>

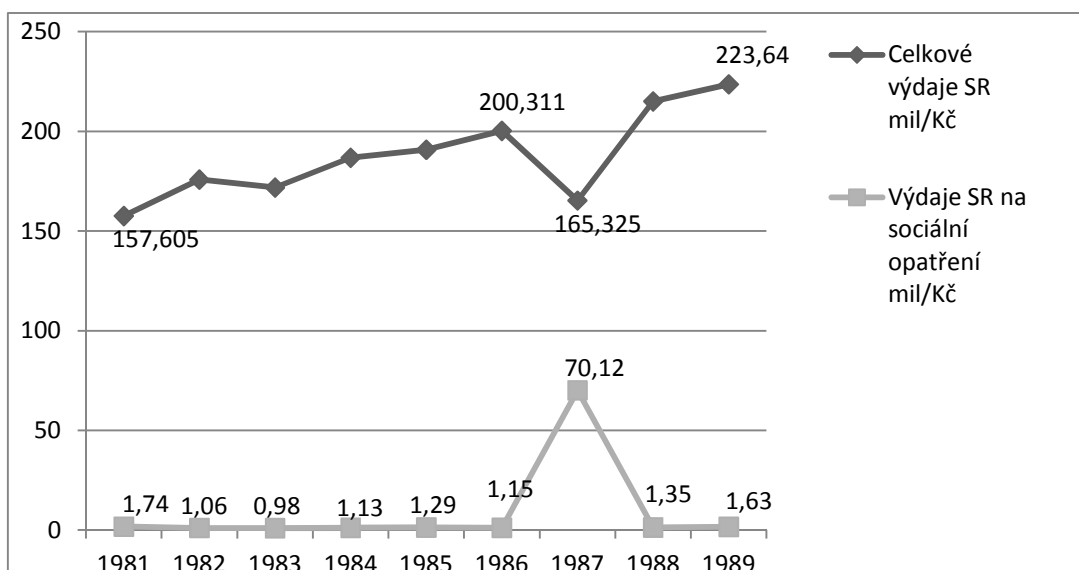
¹⁰⁴ SMUTEK, M. *Sociální stát – úvod do studia*. 1. vydání. Hradec Králové: Gaudeamus, 2005, s. 56 – 61.

Graf 10 Přehled výdajů a příjmů státního rozpočtu od roku (1981 – 1989)



Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1981 až 1989. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1981...1989.html>

Graf 11 Podíl výdajů sociálního opatření na SR (1981 – 1989)



Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů finančního zákona 1981 až 1989. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1981...1989.html>

Dva dny před 17. listopadem 1989 přijalo Federální Shromáždění ČSSR nový Zákon č. 129/1989 Sb¹⁰⁵, o rozpočtové soustavě ČSSR o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky, který byl účinný od 1. 1. 1990 a nahradil tak předchozí zákon z roku 1970.

¹⁰⁵ Finanční zákon, dostupné z <http://www.psp.cz/1989fs/tisky>

Vzhledem ke společenským změnám a především svržení komunistické vlády¹⁰⁶ v Československu byl tento zákon brzy nahrazen, a to zákonem č. 563/1990 Sb., který platil až do zániku federace.

¹⁰⁶ Sametová revoluce 17. až 29. prosince 1989, posledním dnem revoluce byl zvolen po 41 letech první nekomunistický prezident Václav Havel

6 Závěr

Z hlediska hodnocení sociálního opatření tedy i nemocenského pojištění v Československu, se můžeme opřít o ekonomickou situaci a o společenské rozpoložení státu v dané době. Z celkového pohledu nám práce umožňuje rozlišit tři důležitá období. Po první světové válce se Československo snažilo co nejrychleji nastavit základní systémy, pro fungování moderního státu. Tato doba znamenala především inovace, zavádění nových zákonů, a hlavně se co nejlépe vypořádát s pozůstatky monarchie a první světové války. Pro první vládu vedenou Aloisem Rašínem to byl nelehký úkol. Zmiňme, že první státní rozpočet roku 1919 byl hotov a schválen až na třetí pokus.¹⁰⁷

Již od počátku vzniku samostatného Československa se bral zřetel i na zkušenosti sousedních států. Nejinak tomu bylo i v oblasti sociálního opatření. V této době se začal aplikovat, tzv. Bismarckův systém sociálního opatření. Tato všechna opatření vedla k tomu, že státní rozpočet se až do roku 1926 potýkal s deficitem¹⁰⁸. Celkové výdaje státního rozpočtu byly vyšší než celkové příjmy. Nutno dodat, že náklady na výdaje sociálního opatření obyvatelstva tvořila zlomek celkových výdajů.

Situace se začala zlepšovat po roce 1927, kdy nejen že se snížily celkové výdaje a zvýšily se celkové příjmy, ale postupně se začal budovat vyrovnaný sociální stát. V této době již bylo zcela fungující Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo sociální péče.

Z dnešního pohledu by tato doba mohla být zmiňována, jako **optimální pro sociální opatření** obyvatelstva a možná i jako předloha reformy sociálního opatření v České republice, pokud bychom brali v úvahu pouze použitý Bismarckův model a vyrovnané státní finance.

Bohužel optimismus netrval dlouho. Celosvětová hospodářská krize v USA v roce 1929¹⁰⁹ se postupně dostávala do celého světa a v roce 1933 začala další krize pro prvorepublikové Československo. V roce 1934 byl nejnižší státní rozpočet od vzniku Československa a v roce 1936 opět deficitní stav veřejných financí. V dalších letech do roku 1937 se začal upravovat státní rozpočet na základě příprav na obranu státu. Vedl k tomu především mocenský vzestup Hitlera a následné připojení Rakouska k Německu v roce 1938.

¹⁰⁷ Kapitola 5.1.4. Příjmy státního rozpočtu

¹⁰⁸ Tabulka č. 2 První období státního rozpočtu

¹⁰⁹ Krach na newyorské burze 25. října 1929

O Československu bylo rozhodnuto 29. září 1939 podepsáním Mnichovské dohody. Bohužel se už nedozvíme, jak by se stát zachoval pro optimalizaci a opětovné nastavení ekonomiky k pozitivním hodnotám. Byla by to zajímavá paralela s nynější světovou finanční krizí v roce 2008.

Po 2. Světové válce se Československo snažilo obnovit hospodaření státu. Předlohou jim byl rok 1927. I v této době se nám potvrzuje, že nastolený systém veřejných financí z prvorepublikového Československa, byl vnímán jako ideální pro aplikování i v roce 1945. Avšak snaha byla přerušena nástupem komunistické moci.¹¹⁰

Začal se budovat novodobý sociální stát přechodem na systém **sociálního opatření podle Beveridge**. Z ekonomického pohledu pro Československo tento typ sociálního opatření a hospodaření byl přijatelný. Nutno dodat že pro tento systém musí být silného partnera. Po 2. Světové válce se jím stal sovětský svaz. Na základě reformy a spolupráce s Moskvou se od roku 1948. až do roku 1978 hospodařilo s vyrovnaným ale i přebytkovým státním rozpočtem. Celkové příjmy státního rozpočtu se v roce 1952 vyšplhaly na částku 324 mld. Kčs. Výdaje byly 323 mld. Kčs.¹¹¹ Na sociálním opatření se to zejména projevilo bezplatnou zdravotní péčí a jednotným nemocenským pojištěním. Ale nebylo zde všechno v pořádku, jak se na první pohled zdá. Mezi hlavní nedostatky patřilo malé množství financí na sociální opatření projevující se zejména nekvalitními a zastaralými službami. Prioritou v těchto dobách byl především průmysl a zemědělství.

Celkové příjmy na obnovu státu se nadále zvyšovali, až na částku 435 mld. Kčs v roce 1953. Celkové výdaje v tomto roce byly 430 mld. Kčs¹¹². Příliv financí ze sovětského svazu byl omezen rokem 1968, kdy z průměrného 120 mld. příjmu státního rozpočtu klesl v roce 1969 na 40 mld. Kčs. V předešlém roce byly jenom výdaje na sociální opatření 64 mld. Kčs. Stoupající trend byl opět nastaven po roce 1970 tzv. normalizací.

Následné roky příjmy státního rozpočtu se opět navyšovali. Bohužel i na úkor sociálního opatření, kde docházelo k rapidnímu snižování výdajů až na průměrné hodnoty 1,5 mld. Kčs.¹¹³ Tento trend platil až do konce roku 1989. Tento systém, nastolený komunistickým režimem se jeví jako jediný, který dokázal mít veřejné finance převážně v rovnováze. I když, bez příjmů ze sovětského svazu by tomu tak nebylo. Z mého pohledu, tento systém ve svobodném Československu by byl nepoužitelný.

¹¹⁰ Komunistický převrat mezi 17. až 25. Únorem 1948

¹¹¹ Viz. tabulka č. 5 Přehled výdajů a příjmů SR (1946 – 1962)

¹¹² Tamtéž.

¹¹³ Viz. tabulka č. 6 Přehled výdajů a příjmů SR (1963 – 1973)

Po roce 1989 se navrací budování svobodného, samostatného sociálního státu opět s použitím modelu sociálního opatření podle Bismarcka. Podotýkám, že tato snaha o vytvoření moderního sociálního státu, trvá do dnešního dne.

Pro doporučení jaký systém sociálního opatření použít a v budoucnu využívat v České republice mohu zmínit pouze systém jediný, a to model podle Bismarcka.

Jakým způsobem docílit toho, aby příliš nezatěžoval veřejné finance, to je otázka druhá.

Z paralelního pohledu se jeví jako nynější silný partner České republiky Evropská unie, ale i tady se začínají objevovat první partnerské rozepře vyvolané světovou finanční krizí¹¹⁴.

¹¹⁴ Důsledek americké hypoteční krize. Od 10. září 2008 burzy prodělaly hluboký propad po celém světě. Krize trvá do dnešního dne především v evropských zemích.

7 Seznam použité literatury

- BENEŠ Edvard. *Demokracie dnes a zítra*. Čin, 1946. Praha. 349 s.
- BENEŠ, VOJTA. *Žalář milionů: Protektorát Čechy a Morava*. Praha: Pokrok, 1947.
- DOLEŽALOVÁ Antonie., *Rašín, Engliš a ti druzí*, Nakladatelství Oeconomica, VŠE Praha, 2007. 424 s. ISBN 978-80-245-1356-0.
- DURDISOVÁ Jaroslava. *Ekonomika zdraví*. Oeconomica Praha, 2005. 228 s. ISBN 8024509989.
- FRAJDL Jiří. *Československá republika 1918-1938*. Diatex 1992. 92 s.
- GALVAS, M.; GREGOROVÁ, Z. *Sociální zabezpečení*. Masarykova univerzita, 2002. 280 s. ISBN 8021022922.
- HEBDRYCH, D. a KOL. *Správní právo, obecná část*. 4. Změněné a doplněné vydání. Praha: C. H. BECK, 2001. ISBN 8024509989.
- JOHANIS, V. *Vývoj sociálního pojištění u nás a v cizině*, nákl. Ústř. svaz nemocenských pojišťoven, 1928, 105 s.
- KOUBOVÁ, P. *Úkoly zaměstnavatelů v nemocenském pojištění*. *Národní pojištění* 2006, č. 10.
- KŘIVÁNKOVÁ, A. *Ilustrované dějiny českého národa*. Levné knihy KMa, 2011. ISBN 9788074590351.
- MARŠÁLEK Pavel. *Protektorát Čechy a Morava: Státoprávní a politické aspekty nacistického okupačního režimu v českých zemích 1939 – 1945*. Univerzita Karlova, 2002. 347 s. ISBN 8024603020.
- PACNER Karel. *Osudové okamžiky Československa*. Themis, 1997. 719 s. ISBN 808582146X.
- PASÁK Tomáš. *Pod ochranou říše*. Práh, 1998. Praha. 429 s. ISBN 8085809885.
- POSPÍŠIL J. *Dějinný vývoj zemědělského nemocenského pojištění za Rakouska / Uherska*, V Praze: nákladem vlastním, 1934.
- SMUTEK, M. *Sociální stát – úvod do studia*. 1. vydání. Hradec Králové: Gaudeamus, 2005. 135 s. ISBN 8070416912.
- SOBOTA Emil. *Co to byl protektorát*. Praha: Kvasnička a Hampl, 1946. 163 s.

- Úvodní list: Výroční zpráva r. 1890 Okresní nemocenská pokladna Jihlava, str. 6-7, Okresní archiv Jihlava.
- VEČEŘA Miloš. *Teorie sociálního státu*. Brno: Iuridica Brunensia, 1995. 141 s. ISBN 80-85964-20-1.
- VEPŘEK, J.; VEPŘEK, P.; Janda, J. *Zpráva o léčení českého zdravotnictví aneb zdravotnická reforma včera, dnes a zítra*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, spol. s.r.o., 2002. 229 s. ISBN. 80-247-0347-5.
- Zákon č.221/1924 Sb. z.a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří. Sbírka zákonů, nařízení, výnosů a rozhodnutí lékárnických. V Praze 1926.

Internetové zdroje

- Healthcare for all Texas. *History and healthcare systems*. In: WWW:<<http://healthcareforalltexas.org/models-of-health-care-systems.html>>.
- Historie sociální pojištění. Dostupný z: WWW:<<http://www.cssz.cz>>.
- Návrh finančního zákona – národní shromáždění 1948, tisky. Dostupné z: WWW:<http://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0603_00.htm>.
- Návrh finančního zákona pro rok 1924. Dostupné z: WWW:<<http://www.psp.cz/eknih/1924ns/tisky>>.
- Návrh finančního zákona pro rok 1931. Dostupné z: WWW:<<http://www.psp.cz/eknih/1931ns/ps/stenoprot/142schuz/>>.
- Návrh finančního zákona pro rok 1934. Dostupné z: WWW:<<http://www.psp.cz/eknih/1934ns/tisk>>.
- Návrh finančního zákona pro rok 1936. Dostupné z: WWW:<<http://www.psp.cz/eknih/1936ns/tisky>>.
- Návrh finančního zákona pro rok 1968. Dostupné z: WWW:<http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1968.html>.
- Rozpočtový zákon pro rok 1959 č.9/1959 Sb. Dostupné z: WWW:<<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1959>>.
- Rozpočtový zákon pro rok 1970 č.160/1969 Sb. Dostupné z: WWW:<<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1970.html>>.
- Společná Česko-Slovenská digitální knihovna. Dostupné z: WWW:<<http://www.psp.cz/eknih/1947uns/stenoprot/063schuz/s060010.htm>>.
- Společná Česko-Slovenská digitální knihovna. Dostupné z: WWW:<http://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/tisky/t2690_01.htm>.
- Společná Česko-Slovenská digitální knihovna. Dostupné z: WWW:<<http://www.psp.cz/eknih/1946uns/stenoprot/060schuz/s060008.htm>>.
- Zákon č.20/1930 Sb. z. a n. Dostupné z: WWW:<<http://www.psp.cz/eknih/1930ns/tisky>>.
- *Zákon o státním rozpočtu československé federace na rok 1973 č.98/1972 Sb.* Dostupné z: WWW:<<http://www.zakonyprolidi.cz/1973-165.html>>.
- *Zákon o státním rozpočtu československé federace na rok na rok 1989 č.195/1988 Sb.* Dostupné z: WWW:<<http://www.psp.cz/1989fs/tisky.html>>.

- *Zákony o státním rozpočtu československé federace na roky 1974 až 1989 č.*
165/1973 Sb., č.125/1974 Sb., č.142/1975 Sb., č.149/1976 Sb., č.88/1977
Sb.,č.146/1978 Sb., č.148/1979 Sb., č.179/1980 Sb., č.123/1981 Sb., č.160/1982
Sb.,č. 146/1983 Sb., č.136/1984 Sb., č.114/1985 Sb., č.82/1986 Sb., č. 97/1987 Sb.,
č.195/1988 Sb. Dostupné z:
WWW:<<http://www.zakonyprolidi.cz/cs/rocnik/1974...1989.html>>.

Seznam obrázků, tabulek, grafů a příloh

Seznam obrázků:

Obrázek 1: Schéma subjektů zdravotnického systému

Obrázek 2: Československá daňová soustava

Seznam tabulek:

Tabulka 1: Srovnání základních parametrů zdravotnických systémů

Tabulka 2: Systém nemocenského pojištění

Tabulka 3: První období státního rozpočtu

Tabulka 4: Státní rozpočet za první republiky

Tabulka 5: Přehled celkových výdajů a příjmů státního rozpočtu (1927 – 1938)

Tabulka 6: Přehled celkových výdajů a příjmů státního rozpočtu (1955 – 1962)

Tabulka 7: Přehled celkových výdajů a příjmů státního rozpočtu (1946 – 1954)

Tabulka 8: Přehled celkových výdajů a příjmů státního rozpočtu (1963 – 1973)

Tabulka 9: Přehled celkových výdajů a příjmů státního rozpočtu (1973 – 1980)

Tabulka 10: Přehled celkových výdajů a příjmů státního rozpočtu (1981 – 1989)

Seznam grafů:

Graf 1: Přehled výdajů a příjmů státního rozpočtu od roku (1919 – 1926)

Graf 2: Podíl výdajů sociálního opatření na SR (1923 – 1938)

Graf 3: Přehled výdajů a příjmů státního rozpočtu od roku (1927 – 1938)

Graf 4: Podíl výdajů sociálního opatření na SR (1946 – 1962)

Graf 5: Přehled výdajů a příjmů SR (1946 – 1962)

Graf 6: Přehled výdajů a příjmů státního rozpočtu od roku 1963 – 1973

Graf 7: Podíl výdajů sociálního opatření na SR (1963 – 1973)

Graf 8: Přehled výdajů a příjmů státního rozpočtu od roku 1973 – 1980

Graf 9: Podíl výdajů sociálního opatření na SR (1973 – 1980)

Graf 10: Přehled výdajů a příjmů státního rozpočtu od roku (1981 – 1989)

Graf 11: Podíl výdajů sociálního opatření na SR (1981 – 1989)

Seznam příloh:

Příloha 1: Rakousko - Uhersko do roku 1918

Příloha 2: Československo do roku 1938

Příloha 3: Území Československa 1939-1945

Příloha 4: Československo 1945-1992

Přílohy

Příloha č.1 Rakousko - Uhersko do roku 1918



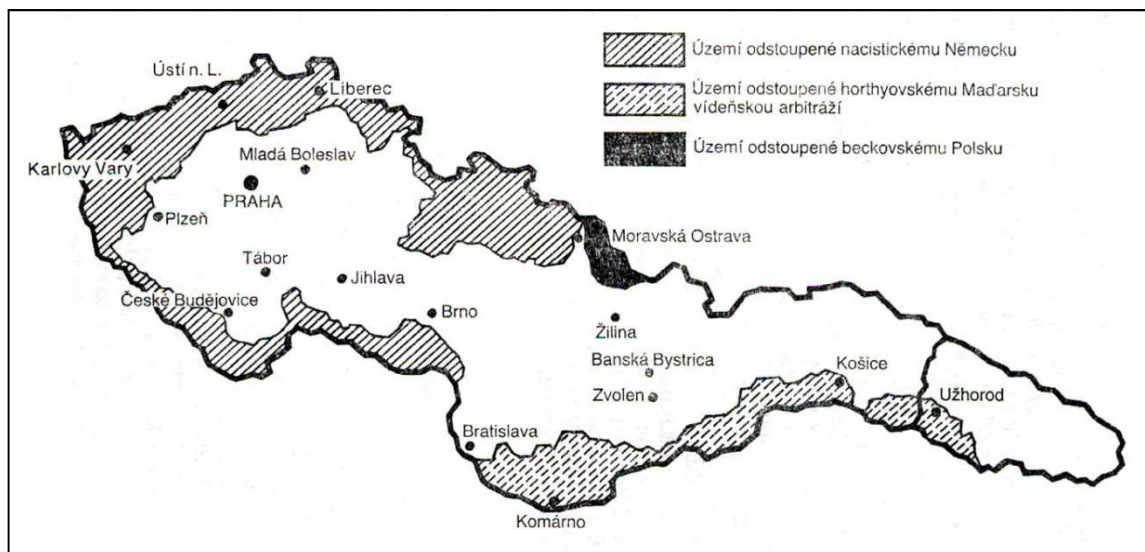
Zdroj: Dostupné z WWW:<http://www.dejepisne.estranky.cz/clanky/mapy---ceske-dejiny/spravni-rozdeleni-rakouska---uherska.html&docid=Yb_VxT->.

Příloha č.2 Československo do roku 1938



Zdroj: Dostupné z WWW:<http://cs.wikipedia.org/wiki/Soubor:Republika_československá.jpg>.

Příloha č. 3 Území Československa 1939-1945



Zdroj: Dostupné z WWW:

< <http://www.nohomic.estranky.cz/fotoalbum/mapy/mapy/protektorat-cechy-a-morava-a-slovensky-stat.-.html> >.

Příloha č.4 Československo 1945-1992



Zdroj: Dostupné z WWW:<http://leccos.com/index.php/clanky/ceskoslovensko-1&docid=7Smlr3QIKXUIM&imgurl=http://leccos.com/pics/pic/ceskoslovensko_mapa_1950.jpg>.