

Petr Vojtíšek

Princip solidarity
ve financování služeb
sociální péče



Princip solidarity ve financování služeb sociální péče

Petr Vojtíšek

Recenzovali:

prof. JUDr. Igor Tomeš, CSc.

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.

PhDr. Radek Suda

Vydala Univerzita Karlova

Nakladatelství Karolinum

Redakce Tereza Šnellerová

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova, 2018

© Petr Vojtíšek, 2018

ISBN 978-80-246-3709-9

ISBN 978-80-246-3736-5 (online : pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum 2018

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Obsah

Úvod	7
1. Princip solidarity v historickém a stávajícím kontextu sociální ochrany	8
1.1 Hlavní definiční znaky fenoménu solidarity	8
1.2 Specifika a vývoj povinné veřejnoprávní solidarity	16
1.3 Podstata a limity veřejnoprávní povinné solidarity	20
1.4 Praktická aplikace veřejnoprávní solidarity v sociální politice	23
1.5 Přístupy k uplatňování principu veřejné solidarity	24
2. Kontext služeb sociální péče	28
2.1 Vymezení pojmu služby sociální péče v historickém a soudobém pojetí	28
2.2 Organizace systému – role objektů a subjektů ve službách sociální péče	31
2.3 Mechanismy financování služeb sociální péče	33
2.4 Modely financování služeb sociální péče	35
2.5 Historický a soudobý kontext služeb sociální péče v ČR	41
3. Problematika veřejnoprávní povinné solidarity ve službách sociální péče	45
3.1 Veřejnoprávní solidarita ve službách sociální péče v evropském kontextu	45
3.2 Principy evropského sociálního modelu a jejich aplikace ve službách sociální péče v ČR	49
3.3 Financování veřejnoprávní solidarity v ČR	54
4. Dobrovolná formalizovaná solidarita nestátních subjektů	57
4.1 Vztahy mezi státem a nestátními subjekty	60
4.2 Problematika vztahu státu a nestátních subjektů v sociální politice v ČR	62
4.3 Význam neziskových organizací při poskytování služeb sociální péče	64
4.4 Fundraising a samofinancování nestátních neziskových organizací	67

5. Podnikání v sociálních službách a jeho vztah k veřejnoprávní solidaritě	75
6. Teze pro systémové změny v systému financování služeb sociální péče	80
6.1 Stav výzkumu a východiska v oblasti solidarity a deregulace v sociálních službách	81
6.2 Základní demografické ukazatele cílové skupiny osob ve vyšším věku	84
6.3 Vybrané socioekonomické ukazatele u cílové skupiny osob ve vyšším věku a osob se zdravotním postižením	88
7. Rozsah a obsah povinné veřejnoprávní solidarity – Co na to říkají odborníci?	93
8. Doporučení pro úpravu nastavení veřejnoprávní povinné solidarity ve službách sociální péče v ČR – vymezení prostoru a role dalších subjektů	102
8.1 Cíle doporučených opatření	103
8.2 Navrhovaná opatření	104
9. Samofinancování neziskových organizací poskytujících sociální služby – příklady dobré praxe	118
9.1 Udržitelnost financování pro dobrovolnou formalizovanou solidaritu jako shrnutí případových studií	119
Závěr	123
Shrnutí	126
Summary	127
Bibliografie	128
Seznam obrázků, grafů a tabulek	134

Úvod

Nastavení veřejnoprávní solidarity a role dobrovolné formalizované solidarity v systému sociálních služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením je ústředním tématem této práce. Téma systematicky zapadá do oblasti sociální ochrany obyvatel ČR, konkrétně do soustavy sociální pomoci. Sociální pomoc je vnitřně strukturována na dávky sociální péče (dávky pro osoby se zdravotním postižením, systém hmotné nouze) a na sociální služby, které jsou vlastním předmětem zkoumání. Systém sociálních služeb je z pohledu sociálněpolitických nástrojů výjimečný svým charakterem – jedná se o konání ve prospěch potřebných osob. Sociální služby zahrnují množství cílových skupin a typů služeb, naše práce se zaměřuje na pole služeb sociální péče. Přestože zdánlivě může jít o téma relativně jasně ohraničené a systémově zařazené, jedná se o průsečík hned několika celospolečenských témat aktuálně řešených nejen v České republice, ale i na úrovni evropské. Důvodem aktuálnosti tématu jsou demografické prognózy, změny ve struktuře a funkcích moderní rodiny, rozsah povinností sociálních států tváří v tvář jejich ekonomické kondici i efektivita veřejných služeb a nestátních subjektů.

V následujících kapitolách je předložen návrh systémových opatření pro úpravu veřejnoprávní solidarity v sociálních službách (konkrétně službách sociální péče) v ČR s využitím analýz dobré praxe. Následně jsou pak definovány možnosti samofinancování dobrovolné formalizované solidarity nestátních neziskových organizací v systému služeb sociální péče na základě příkladů dobré praxe financování a fundraisingu.

1. Princip solidarity v historickém a stávajícím kontextu sociální ochrany

Cílem této kapitoly je nahlédnout skutečnou podstatu solidarity, nalézt její kořeny, odkrýt její podoby a vymezit ji z pohledu filozofického, sociologického a sociálněpolitického.

Samotný pojem solidarita má původ v latinském „solidare“, které odpovídá českým ekvivalentům „posílit, zpevnit“ a „zhustit“. Solidarita je obecně vnímána jako vzájemná pomoc přispívající k posílení společenských vazeb a pospolitosti (srov. Klimeš 1998, s. 724). Jejím projevem je redistribuce zdrojů ve společnosti s cílem udržet její soudržnost. Pojmu solidarita ve spojení se společenskými vztahy používá již římské právo, které ho v rámci termínu „in solidum“ spojuje se stavem, kdy dlužníci ručili kolektivně za závazky všech – každý za všechny (Tomeš 2015, s. 74).

Protože prameny nabízejí další definice solidarity, které se liší v detailech a formulacích, bude užitečné vymezit a shrnout hlavní definiční znaky fenoménu solidarity a odlišit solidaritu od jiných pojmů (především altruismu a filantropie) v následující podkapitole.

1.1 Hlavní definiční znaky fenoménu solidarity

Hlavní definiční znaky fenoménu solidarity se konstituují ve třech myšlenkových proudech. První z nich má kořeny u utopistů (F. Bacon, T. Moora, T. Campanelly), kteří se ve svém díle věnují ideálu rovnosti ve společnosti. Později na ně navazují v 19. století socialisté (vč. marxisté), kteří přecházejí od teorií i k sociálním experimentům (např. R. Owen nebo J. Fourier). Druhým proudem je osvícenství (především zastoupené myšlenkami J. J. Rousseaua), které se věnuje tématu nerovnosti a hledání rovnováhy ve společenském celku. Třetím proudem, který utváří

novodobé uvažování o sociální solidaritě, je liberalismus (reprezentovaný B. Mandevilem, A. Smithem, J. S. Millem, J. Benthamem nebo T. R. Malthusem). Ten obecně staví do protikladu solidaritu s utilitou.

Zásadním tématem zmíněných myšlenkových proudů je společenská (ne)rovnost a v případě utopistů a socialistů i téma rovnostářství – tedy téma přístupu jednotlivců a skupin nejen k příležitostem, ale i majetku, sociálnímu statusu, moci a privilegiím. Buriánek (2008, s. 52) odkazuje na pojem „equality“ ve smyslu úplné rovnosti. V západním kulturně-politickém okruhu (považovaném obecně za moderní společnost) převažuje v současnosti pohled strukturálně funkcionalistický (reprezentovaný T. Parsonsem), který považuje společnost za strukturovaný celek, jenž má přirozenou tendenci k vnitřní strukturaci – ať už kvůli dělbě práce, či díky důrazu na individualitu. Struktura společnosti, ve které její členové plní různé funkce, je motivačním prvkem a v konečném důsledku vede k růstu a rozvoji společenského blaha (srov. Šubrt 2006). Rozmanitost funkcí a soudržnost společenského celku je v helénsko-křesťanské tradici pevně zakořeněna díky metafoře společnosti jako těla a jeho údů (připisované římskému konzulovi Meneniu Agrippovi). Tato představa je i východiskem středověkého pohledu na pojetí společnosti nejprve u sv. Augustina, později u Tomáše Akvinského.

V moderní strukturované společnosti, která opouští myšlenku božího řádu, se setkáváme s jistou regulací vztahů, jejímž cílem je zabránit kastování. Účelem zásahů do společenského tělesa je snižování sociální distance tak, aby zůstala zachována jistá sociální mobilita. Regulace se děje pomocí srovnávání příležitostí a startovních podmínek pro úspěšné zapojení jedince do společnosti – Buriánek (2008, s. 52) odkazuje na pojem „equity“, tedy rovnost příležitostí. Jedním z nejvýraznějších nástrojů regulace je redistribuce zdrojů, při které se uplatňuje princip solidarity. Podle Koldinské a Tomeše je dokonce solidarita jedním z nástrojů, jak zabezpečit základní práva na rovnost, svobodu a důstojnost. Základní myšlenka solidarity je v tom, že ostatní aktivně pomáhají slabšímu jedinci zabezpečit tato jeho práva (Koldinská, Tomeš 2003, s. 106).

Krebs dodává, že v moderní době je solidarita považována za „významnou hybnou sílu nejen materiálního, ale i mravního a duchovního vývoje lidstva a za předpoklad pokroku“ (Krebs 2007, s. 34).

Abychom dále mohli používat pojem solidarity v souvislosti se sociální politikou, je na tomto místě nutné uvést hlavní definiční znaky solidarity:

- a) *Motivy k uplatnění solidaritního chování jsou zjištěné, vzájemnostní a reciproční.*

Na rozdíl od filantropie obsahuje solidarita navíc reciproční rozměr, což se může dostávat do konfliktu s některými především křesťanskými výklady. Příkladem překryvu solidarity s filantropií je i křesťanské pojetí R. Rotryho, který pojímá solidaritu takto: „tradiční filosofické vyjádření toho, co myslíme ‚lidskou solidaritou‘ je, že to je něco uvnitř každého z nás – naše bytostné lidství, co rezonuje s přítomností stejné věci v druhých lidech“ (Rotry 1996, s. 209). Zároveň uvádí, že zdroje osobního naplnění a lidské solidarity jsou tytéž – a sice seberealizace. Chybí zde tedy vzájemnostní vztah, jedná se spíše o nerovný vztah seberealizace prostřednictvím služby druhým bez adekvátního protiplnění v budoucnu. Ono nárokovatelné protiplnění v budoucnu je však pro solidaritu klíčové.

Reciprocita jako motiv k solidaritnímu chování počítá s tím, že jedinec se během svého života může ocitnout na obou stranách solidarity. Neexistuje fatální určení okruhu těch, kteří jsou povinni, a okruhu příjemců. Vklad do společenské solidarity je investicí do společného celku s cílem zůstat členem společenství, které jako celek zabezpečuje potřeby těch nejslabších. Jedinec, který dnes přispívá, bude (v případě fyziologického vývoje – mateřství, stáří) nebo může být (v případě patologického vývoje – nemoc, invalidita, nezaměstnanost) v budoucnu na straně příjemců. Zjistnost z důvodu reciprocity je motivována jinak než v případě filantropie.

Pro uplatňování solidarity na celostátní úrovni je problematickým prvkem pojetí vzájemnosti, které je založeno na osobních vazbách jednotlivců. Je snazší být solidární se sousedem než s anonymním příjemcem podpory. Původní kmenová solidarita a později solidarita v obci měly své opodstatnění, dopad solidaritního chování byl hmatatelný, pokud mezi členy sociální skupiny byly osobní vztahy. Osobní vztahy a známost motivují k solidárnímu chování silněji než anonymita. S masivním nárůstem obyvatelstva ve 20. století a ve spojení s fenoménem vnitrodruhové agrese (viz Lorenz 1990, s. 15–17) je pro jednotlivce stále těžší se identifikovat s velkou společností např. na úrovni státu. Motivace pro solidaritní chování se ztrácí a může velmi lehce docházet k překlopení v extremistické projevy – např. obviňování ze zneužívání systému, exkluze marginálních skupin apod. K oslabování motivace k solidárnímu chování vede i důraz na individualitu a individuální práva, který v západní společnosti výrazně akceleroval od druhé poloviny 20. století. Jeho projevem jsou mimo

jiné atomizace rodiny, vysoká míra nesezdaných párů apod. – tedy „anti-solidaritní“ projevy.

b) *Na rozdíl od altruismu je cílem solidarity posílení pospolitosti skupiny.*

Altruismus jako nezištná pomoc se odehrává na úrovni jednotlivce. Sociobiologové vysvětlují motivaci k altruismu sobeckými geny a čistě nezištné chování v zájmu celku vylučují. Známým představitelem je Richard Dawkins (1998) s konceptem sobeckého genu. Přestože Dawkins připouští altruistické chování, jehož důsledek může vyústit ve prospěch celku, není jeho hlavním motivem zachování tohoto celku, ale přenos vlastního genu dalším generacím. Teorii sociobiologů vyvrací např. Matt Ridley, který ve své knize *Původ ctnosti* (2010) dochází k závěrům, že altruistické chování je spíše instinktivní záležitostí na úrovni vrozených emocí – tedy vychází z vnitřních pohnutek.

Pro solidaritu je však na prvním místě celek, který je silnější než součet jednotlivců, díky tomuto tzv. nenulovému součtu je solidaritní chování pro celek výhodnější. Solidarita totiž není pouhou redistribucí zdrojů a příležitostí ve společnosti, jak je často pojmána při debatách o legitimizaci společenských nerovností, nýbrž má i významný a z hlediska historických událostí i podstatnější rozměr vzájemnostní a kohezní, na který kritici zapomínají. I původ pojmu solidarita v latinském „solidus“ zvýrazňuje spíše jeho kohezní charakter. Dle slovníku cizích slov (Klimeš 1998, s. 724) se solidaritou v obecném smyslu mimo jiné míní: „porozumění pro jednotlivce nebo celek, vědomí příslušnosti k určitému celku, soudržnost, pospolitost, solidárnost, podpora (zpravidla mravní)“.

Tato myšlenka má svou paralelu ve výrazu „fraternité“ (bratrství) ve sloganu Velké francouzské revoluce: „Liberté, égalité, fraternité“. Kromě toho, že bratrství předpokládá vzájemnou pomoc a podporu, obsahuje ještě jeden prvek a tím je soudržnost, spojení sil. Rodina a posléze společnost není jen pouhým součtem jednotlivců, má i svůj kvalitativní rozměr, díky kterému překonává těžká období.

Fenomén solidarity se objevuje ve společnosti již od raných dob, kdy se lidé začali sdružovat za účelem dosahování společných cílů, a je významnou substancí, která umožňuje vývoj různých společenství od elementárních forem až po formy vyspělé společnosti. Zapojení jednotlivce do solidaritních systémů mu totiž dává jistotu v riziku. Riziku, které může přinést pozitivní změnu i pro společenství. V konkrétních příkladech se tento princip projevuje s trochou nadsázky jak u formujících se žižkovských živnostníků v 19. století, tak při

osidlování Ameriky. I zde se opět objevuje vzájemnostní charakter solidarity.

Projevy organizované solidarity krystalizují v teoretickou koncepci solidarismu (na přelomu 19. a 20. století), vystavěnou na vědomí příslušnosti k vyššímu celku a zároveň iniciativě soukromého sektoru. Po druhé světové válce byl solidarismus v praxi rozvíjen ve francouzské sociální politice a sociálním zabezpečení Pierrem Laroquem.

I sociální politika Evropské unie, byť není zcela jednotná ve všech členských státech, má na nadnárodní úrovni mj. dva významné cíle – sociální soudržnost a sociální začleňování. Obojí není ničím jiným než praktickým projevem potřeby kvalitativní (pospolitostní) dimenze solidarity. Redistribuce, tedy kvantitativní rozměr solidarity, která posléze probíhá mezi jednotlivými články společenství (státy, regiony), je jen prostředkem pro dosažení společného cíle – prosadit se jako vyrovnaný, soudržný a konkurenceschopný celek ve světové konkurenci.

- c) *Solidarita využívá odložení okamžité spotřeby jako investice pro budoucí potřeby.*

V průběhu času může člověk stát na straně mocných i bezmocných, plátců i příjemců. Toto riziko řeší buď vlastní iniciativou, nebo účastí v solidaritních celcích. Proto především veřejnoprávní solidarita obsahuje i pojištění a některé sociální události řeší sociální stát pomocí povinné pojistných systémů. Z tohoto pohledu se pojem solidarita opět odchyluje od altruismu i filantropie a pojímá veřejnoprávní solidaritu jako skutečný nástroj regulace s cílem vyrovnávání sociální struktury.

- d) *Solidarita má kvantitativní a kvalitativní rozměr.*

Kvantitativní rozměr solidarity je rozsah prostředků, které budou v rámci nějaké skupiny přesměrovány, a rozsah osob, mezi nimiž k přesměrování dochází. Kvantitativní definice solidarity není „bohatým brát a chudým dávat“, což je např. severské pojetí progresivní daně. Ale ani socialistické pojetí „každý podle svých možností a každému podle jeho potřeb“. Kvantitativní pojetí solidarity by mělo být takové, aby směřovalo k sociálnímu smíru. Tedy bohatým brát jen tak, aby je to nepoškozovalo, a chudým dávat jen tolik, aby nezůstali v závislosti na redistribuci. Zároveň je nutné ke dvourozměrnému (plochému) vnímání solidarity „bohatí dávají, chudí berou“ přidat i třetí dimenzi – čas, tedy „dnes ty pomůžeš mě, zítra já tobě“, která

relativizuje pojem bohatý a chudý. Časovou dimenzí získává kvantitativní část solidarity na plasticitě.

Kvalitativní rozměr je zjednodušeně míra redistribuce, její pravidla a práva k ní. Právo na účast v solidaritních systémech je typickým atributem sociálního státu. Podobně popisuje princip solidarity i Krebs. V souvislosti s principem solidarity je zde nutné se zmínit i o principu sociální spravedlnosti. Ta je podle Krebse subjektivní kategorií, která je pojmána opačně lidmi na vzestupné a na sestupné dráze společenské mobility (srov. Krebs 2007, s. 32–33). V této souvislosti je třeba uvést aristotelovské rozdělení spravedlnosti na distributivní (rozdělovací), tj. rozdělující statky i břemena podle zásluh, a korektivní, která vyrovnává nespravedlnosti mezi lidmi. V každém případě je třeba konstatovat, že pojem sociální spravedlnost je pojmem subjektivním, tedy neempirickým, a jako takový je použitelný v politickém, nikoliv v odborném kontextu.

Při definování kvalitativního rozměru veřejné solidarity (a redistribuce) je nutné vyřešit s tím spojené otázky: jak definovat a zajistit vyvážený okruh povinných a oprávněných a jak vyváženou míru povinností a nároků.

V soudobém kontextu se ve veřejném prostoru setkáváme se čtyřmi typy solidarity charakterizovanými podle povahy jejího vzniku:

- i. *Spontánní příbuzenská solidarita* (rodinná a dříve rodová solidarita uvnitř kmenů neolitických civilizací) – tak budeme nazývat solidaritu pudovou, rodinnou, založenou na emočních či příbuzenských vazbách. Spontánní rodinnou solidaritu využívá i stát k plnění svých závazků. Legislativním zakotvením vzájemné vyživovací povinnosti v občanském zákoníku de facto přesouvá některé povinnosti nutné k zajištění vybraných základních lidských a sociálních práv (jako např. právo na důstojné životní podmínky, právo na hmotné zabezpečení) na rodinu. A tento přesun je zároveň společensky uznanou a sdílenou hodnotou.
- ii. *Spontánní solidarita* – jedná se o spontánní solidaritní hnutí, které vyjadřuje sounáležitost a účast, jednou z forem jejího projevu může být finanční vyjádření. Přitom motivace ke spontánní solidaritě je individuální – hraničí s filantropií a altruismem. Tato forma solidarity se neuplatňuje pouze mezi rodinnými příslušníky, ale můžeme se s ní setkat i v mimořádných situacích, jako je živelná pohroma (např. vzájemná pomoc občanů postižených zemětřesením v Japonsku). Jedná se o projev spontánní solidarity s lidmi v obtížné životní či

sociální situaci (např. finanční dary na zakoupení drahé léčby pro těžce nemocné dítě nebo okradeného osamělého seniora).

- iii. *Dobrovolná formalizovaná solidarita* – je systematicky řízená a organizovaná formalizovanými dobrovolnými instituty (např. nestátními organizacemi). Nemá tak striktní právní závazky vůči všem občanům. Dobrovolné instituty samy vymezují okruh osob, které jsou do solidarity zahrnuty, a zároveň flexibilně přidělují náklady a výnosy solidarity mezi tento okruh.
- iv. *Veřejnoprávní solidarita* – v sociální politice se uplatňuje sociální solidarita, která je organizovaná z vnějšího prostředí a může být vynutitelná nějakou normou. To ji odlišuje od solidarity spontánní. Státem a veřejnoprávními subjekty organizovaná solidarita je stanovena právním řádem, a proto jsou povinnosti subjektů legislativně vymezeny a v případech neplnění vynucovány, resp. sankcionovány. Při jejím řízení uplatňuje orgán veřejné moci prvky přinucení a kontroly nad dodržováním pravidel pro redistribuci. Posledním vývojovým stupněm je tedy veřejnoprávní povinná solidarita, kterou dělíme na obligatorní a fakultativní. U obligatorní jsou zpravidla přímo zákonem definovány podmínky pro nároky i podmínky pro odvody (např. sociální pojištění). U fakultativní je kromě zákonných podmínek (oprávnění) nezbytné úředním nebo soudním výrokem určit nárok samotný – zpravidla na základě dokazování, sociálního šetření apod. (typickým příkladem je příspěvek na péči nebo pomoc v hmotné nouzi).

S výše uvedenými pojmy budeme nadále operovat a blíže sledovat solidaritu organizovanou a její uplatnění v systému služeb sociální péče.

V literatuře se v souvislosti s tématem solidarity setkáváme se známým Durkheimovým dělením (Durkheim 2004) na solidaritu mechanickou a organickou. Mechanická solidarita je forma solidarity historicky starší. Týká se společenství, kde není rozvinuta dělba práce, je to solidarita osob se stejnými společenskými úkoly, tj. u společenství, kde neplatí vertikální dělení na vrstvy či třídy. Vyskytuje se tam, kde je potřeba čelit stejným ohrožením. Mechanická solidarita je původní a zajišťuje silnou pospolitost skupiny, paralelně s jejím oslabováním a s postupným přechodem k organické solidaritě klesá i míra kolektivismu společenství a narůstá individualismus, který může společenskou pospolitost oslabovat (srov. Keller 2010, s. 210–211).

Naproti tomu organická solidarita se uplatňuje ve společenstvích, kde jedinec využívá k přežití aktivitu dalších osob a sám svým způsobem,