

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](http://www.karolinum.cz)  
[ebooks@karolinum.cz](mailto:ebooks@karolinum.cz)



# Obsah

Úvod	7
<b>1. Princip solidarity v historickém a stávajícím kontextu sociální ochrany</b>	<b>8</b>
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
<b>2. Kontext služeb sociální péče</b>	<b>28</b>
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
<b>3. Problematika veřejnoprávní povinné solidarity ve službách sociální péče</b>	<b>45</b>
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
<b>4. Dobrovolná formalizovaná solidarita nestátních subjektů</b>	<b>57</b>
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

<b>5. Podnikání v sociálních službách a jeho vztah k veřejnoprávní solidaritě</b>	75
<b>6. Teze pro systémové změny v systému financování služeb sociální péče</b>	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
<b>7. Rozsah a obsah povinné veřejnoprávní solidarity – Co na to říkají odborníci?</b>	93
<b>8. Doporučení pro úpravu nastavení veřejnoprávní povinné solidarity v službách sociální péče v ČR – vymezení prostoru a role dalších subjektů</b>	102
8.1 Cíle doporučených opatření	103
8.2 Navrhovaná opatření	104
<b>9. Samofinancování neziskových organizací poskytujících sociální služby – příklady dobré praxe</b>	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. marxistů), kteří přecházejí od teorií i k sociálním experimentům (např. R. Owen nebo J. Fourier). Druhým proudem je osvícenství (především zastoupené myšlenkami J. J. Rouseaua), 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 božského 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 nejméně výraznějších 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 reciprocit 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 akceleruje 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 ctivosti* (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 vzájemnosti 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,

svou specializací přispívá celku a jiným osobám. Soubor jedinců tedy tvoří organismus, ve kterém má každá buňka (tj. jedinec) svou nezastupitelnou úlohu a dává jedinečnou podobu celé společnosti. Jedná se o společnost s vyspělou dělbu práce, kterou Durkheim považuje za příčinu rozrůstání společnosti a jejího zhušťování (změna od kočovného k usedlému způsobu života, vzniku měst apod.). Dělbá práce v těchto společnostech umožňuje udržení solidarity mezi členy.

Ovšem obě rozdílné formy přispívají ke společnému cíli, jen k němu dospívají jinými cestami. Obě se vyskytují v různě strukturovaných společnostech, ale vyskytují se i vedle sebe v rámci jednoho společenství. Obě mají svou specifickou funkci. Jejich společným cílem je udržení vnitřní rovnováhy společnosti, tedy kolektivní cítění a příslušnost ke společenství jako prostředek přežití jednotlivce (Durkheim 2004).

Durkheimova klasická teorie solidarity je východiskem pro solidaritní systémy – a to jak mechanická solidarita (např. v rámci profesních organizací), tak organická (např. zdravých s nemocnými). Princip solidarity je klíčovým principem při konstrukci nástrojů sociální politiky v celoevropském měřítku především tam, kde je cílem sociální politiky skutečné sociální začleňování. Jako princip začíná vznikat již v nejranějších epochách lidstva, ve chvíli, kdy se lidé začínají usazovat a začínají tvořit společenské celky. Solidarita mezi členy společenství umožňuje rozvoj celku a pomáhá v dobách, kdy okolní podmínky ohrožují existenci skupiny. Vzhledem k tomu, že se princip solidarity v průběhu dějin osvědčil jako významný nástroj skupinové koheze a vzájemné pomoci, začíná se prosazovat v rámci politik různých skupin (řemeslné spolky) a později se dostává do politiky veřejné – nejprve na úrovni obcí, později i na úrovni státu. Masivní rozvoj státem garantované solidarity sledujeme po industriální revoluci, kdy bylo nutné řešit zvýšené sociální napětí vyvolané překotnými společenskými změnami a změnami životního stylu. Využívání veřejné solidarity jako principu pro sociální politiku kulminuje v době po druhé světové válce se vznikem sociálních států. Princip solidarity a její formy lze odvodit i z poválečných mezinárodních strategických a právních dokumentů.

Od druhé poloviny 20. století se paralelně setkáváme i s jevem, který někteří autoři nazývají eroze solidarity (srov. Haškovcová 2014, s. 34). Jedná se o rozpad klasických předpokladů pro dobrovolnou a spontánní solidaritu (rozpad rodinných vazeb a sociálních vztahů, ekonomická orientace, krize důvěry) a vliv tohoto rozpadu na nevoli účastnit se veřejnoprávních solidaritních systémů. A právě fenomén eroze solidarity

(spontánní a dobrovolné) je dalším argumentem pro nezbytnost zajištění solidarity v rámci redistribuce. Právě zde je nejvíce vidět rozpor ve vnímání solidarity na jedné straně jako přirozeného zdroje podpory v rámci společenství (dobrovolná solidarita), na druhé jako technologického mechanismu pro zabezpečení sociálního míru (povinná solidarita).

Závěrem podkapitoly ještě uvedme distinkci solidarity na horizontální – tj. takovou, která je mezi cílovými skupinami (zdraví s nemocnými, mladí se starými), a vertikální – tedy tu, která je charakterizována podle společenského statusu určeného příjmem nebo majetkem. Při využití horizontální solidarity pro konstrukci realizačních nástrojů sociální politiky je třeba pečlivě zvážit okruh povinných a oprávněných osob, které do solidaritního systému zahrneme tak, aby byl systém udržitelný (příspěvkové či nepříspevkové systémy nebo univerzální či adresné systémy). A pouze prolnutím vertikální a horizontální solidarity lze zabránit neefektivnímu systému zabezpečení a nesystematickému přístupu ke konstrukci realizačních nástrojů sociální politiky, především peněžitých dávek (jako tomu bylo např. u příspěvku na školní pomůcky z let 2006–2012, tzv. „pastelkovné“ neodráželo reálné potřeby nemajetných rodin a pro vysokopříjmové rodiny bylo zároveň spíše nevýznamným bonusem).

Vzhledem k tomu, že v textu opakovaně odkazujeme k solidaritě s přívlasky veřejnoprávní nebo povinná, zasluhuje si tento vztah bližší prozkoumání v následující podkapitole.

## 1.2 Specifika a vývoj povinné veřejnoprávní solidarity

Veřejnoprávní povinnou solidaritou je míněna solidarita, která využívá atributy solidarity spontánní, ale je organizovaná z vnějšího prostředí a je vynutitelná nějakou normou a veřejnou demokraticky zvolenou autoritou. To ji odlišuje od ostatních druhů solidarity uvedených výše.

Pro potřeby tohoto textu budeme za veřejnou solidaritu pokládat tu, kterou organizuje veřejná správa. Jako taková je prováděna státem řízenou redistribucí. Legitimitu těchto státních zásahů do volného společenského uspořádání definuje výstižně Barr ve svém obsáhlém díle *The Economics of the Welfare State* (1993). Za hlavní opodstatněné státní zásahy do organizování solidarity považuje:

- a) *Zásahy z důvodu efektivity*, které opodstatňují státní zásah do volného trhu na základě ekonomické argumentace. Zásahy z důvodu efektivity jsou na místě, pokud selhávají předpoklady samoregulačního



volného trhu a přístupu na něj – např. v případě monopolu. Zásah pak většinou představuje omezení (např. cenový strop) anebo vhodný kompromis mezi zdaněním a dotacemi.

- b) *Zásahy z důvodu sociální spravedlnosti*, které jsou spíše teoretičtější úvahou.

Stát může do smluvní volnosti a volného trhu zasahovat podle Barra čtyřmi způsoby:

- *Regulací* zahrnující především regulaci kvality zboží a služeb (např. hygienické zákony, standardy kvality péče) a regulace jednotlivců a jejich poptávky (např. povinná školní docházka, povinná účast v sociálním pojištění).
- *Státním financováním*, např. dotacemi (nebo daněmi), což může měnit cenu určité komodity. Dotace mohou být částečné (např. příspěvky na bydlení) nebo úplné (služby či produkty zdarma).
- *Veřejnou produkcí*, která zahrnuje např. národní obranu, vzdělání, a ve Velké Británii dokonce i většinu zdravotní péče, v ČR pak předmětnou oblast sociálních služeb (prostřednictvím příspěvkových organizací).
- *Sociálními transfery a redistribucí příjmů*, ty na rozdíl od předchozích typů neovlivňují tržní mechanismus přímo, ale umožňují příjemcům kupovat si statky dle jejich volby podle cen trhu (např. důchodové dávky).

Všechny uvedené způsoby jsou různým vyjádřením principu veřejnoprávní solidarity v praxi.

O historickém vývoji veřejnoprávní solidarity obsáhle referuje Tomeš (2015, s. 73–83), vyberme tedy hlavní milníky. Historicky se veřejná solidarita vyvinula ze solidarity spontánní, kdy se z rodiny rozšiřuje okruh zainteresovaných na větší celek, např. na rod, klan, hordu apod. Zde lze již identifikovat výhody, které přináší solidarita v nepříznivých dobách, kdy se společenstvím nedaří (období chladu, hladu, nemoci).

Solidarita je předpokladem přežití celé skupiny. O prvních znacích systematictější organizované solidarity lze mluvit v evropském prostředí s nárůstem vlivu křesťanského učení, které rozšiřuje okruh osob zapojených do solidaritního systému na všechny jedince. Přesto se nejedná o veřejnoprávní solidaritu, neboť není legislativně zajištěna její garance, kontinuita ani jednotný obsah.

Cílem přechodu od dobrovolné filantropie k veřejné intervenci do solidarity (nejprve na úrovni obcí a měst) je zmírnit sociální napětí, nejedná se tedy o altruismus nebo dobrovolnou filantropii v podání církevních institucí. To dokládá mj. i Tomeš (2010), který počátky veřejné intervence do sociálních záležitostí řadí do pozdního středověku

a vysvětluje, že „rozvoj měst, vznik a rozvoj tržní ekonomiky s manufakturami a později továrnami byl procesem dlouhým a produkoval velké sociální napětí. Dobrovolné instituce již nestačily na tlumení sociálního napětí [...]. Proto začala intervenovat veřejná moc. Postupně vytvářela donucovací nástroje a začala přebírat péči o chudé a práce neschopné. Vznikla veřejná chudinská péče a tomu odpovídající laická správa“ (Tomeš 2010, s. 69).

Trajektorie vzniku povinných veřejnoprávních solidaritních systémů vede podle Tomeše od spontánní solidarity přes profesní svépomoc a dělnickou solidaritu v době industrializace až po povinné sociální pojištění (Tomeš 2010, s. 78–86). Mohli bychom tedy definovat tři vývojové směry:

- vývoj od spontánní solidarity k solidaritě veřejnoprávní,
- vývoj od dobrovolné solidarity k povinné,
- vývoj od fakultativní solidarity k obligatorní.

Vývoj soustav povinné veřejnoprávní solidarity má dvě paralelní trajektorie:

- a) *Vývoj veřejnoprávní povinné solidarity je zaměřen na osoby ekonomicky aktivní (práceschopné). Do solidaritního systému zařazuje pouze účastníky systému (zaměstnavatele a zaměstnance).*

Již v Antice vznikají skupiny osob se stejným osudem, které si dobrovolně začínají vytvářet solidaritní systémy. Ve středověku se rozšiřuje princip solidarity mezi cechovní a hanzovní společenství (viz níže jejich bratrské pokladny). Velký vliv, paralelně s profesním sdružováním, měl i objev principů pojistné matematiky a úmrtnostních tabulek. Díky nim zapouštějí kořeny budoucí veřejnoprávní solidaritní systémy sociálního zabezpečení, u nichž je za průkopníka považován O. von Bismarck. Jeho zestátnění bratrských pokladen a vydání zákonů o povinném hornickém úrazovém pojištění (1881) jsou převedením veřejnoprávní povinné solidarity do praxe. Tato vývojová linie vrcholí v dnešní praxi sociální politiky v pojistných systémech sociálního zabezpečení.

- b) *Vývoj veřejnoprávní solidarity, jež je zaměřena na staré, dlouhodobě nemocné a nezaměstnatelné (práceschopné). Míra solidarity je vyšší než u předchozího modelu, protože zahrnuje všechny občany bez ohledu na sociální status.* Paralelně s vývojem povinné pojistných sociálních systémů využívajících sociální solidaritu se rozvíjí i další soustava sociální ochrany – chudinská péče, kdy obce a města přebírají zákonnou povinnost pečovat o ty, kteří vypadli z přirozených solidaritních systémů, tj. o nemocné

a nezaměstnatelné. Chudinská péče reaguje na masivní pauperizaci společnosti v 15. století. V té době již dobrovolná solidarita církve a spolků nezvládá řešit společenské problémy doby a přibývajících masy potřebných, které ohrožují fungování měst. Dobrým příkladem mohou být alžbětinské zákony (Alžběta I., 1597–1601) nebo u nás zavedený Ferdinandův policejní řád z 16. století, který bude ještě podrobněji pojednán. V průběhu času vytvářejí obce v rámci chudinské péče síť institutů, které péči realizují (patent o tulácích a žebrácích – Josef II., zřizování ústavů, špitálů, starobinců, obecních pastoušek, institut domovského práva – zavedeno v roce 1862 v Rakousku atd.). Důležitým milníkem ve vývoji těchto soustav je i Beveridgeova koncepce sociálního státu definovaná ve zprávě pro britský parlament Social Insurance and Allied Services z roku 1942. V současné české sociálněpolitické praxi se tato podoba sociální solidarity objevuje v soustavě sociální pomoci. Je financovaná z daní, což je myšlenka Beveridgeova současníka a ekonoma Maynarda Keynesa pojednaná v jeho díle *Konec laissez faire* z roku 1926 (srov. Holman 2005, s. 361–368).

Věřejnoprávní povinná solidarita je stavebním kamenem moderní evropské sociální politiky, a to neohledě na její obsah kvantitativní, který se pohybuje od reziduálního Beveridgeova sociálního státu až po sociální stát skandinávského typu. Rozdíly v pojetích veřejné solidarity jsou způsobeny mnoha faktory a mohly by být předmětem náročné faktorové analýzy. Jistě jsou ovlivněny mírou koheze v kulturním vývoji, geografickými podmínkami, politickým vývojem, vlivy okolních států, tvrdými klimatickými podmínkami, ale i vlivem církve atd.

V českých zemích připouští i liberálně orientovaný národohospodář Karel Engliš (1916) potřebnost vedle soustav individualistických aplikovat do národního hospodářství i soustavu solidaristickou, varuje však před její převahou vedoucí k řízenému hospodářství. Na druhou stranu si uvědomuje, že existence výhradně individualistické soustavy by vedla k rozpadu společnosti, protože by došlo k rozbití společnosti na jednotlivce s vlastními subjektivními zájmy. Engliš mluví o cíli solidaristické soustavy jako o cíli objektivním, to znamená, že cílem solidarity není zajištění potřeb jednotlivců, ale zajištění „ideálu života, zdraví a kultury národa“ jako celku, který může být v některých situacích nadřazen individuálním zájmům. Tím vymezuje a legitimizuje zásah státu do zájmů jednotlivců. Nelze tedy zpochybňovat kvalitativní rozměr veřejné solidarity, která je nezbytným předpokladem pro rozvoj společenství, pro poskytnutí ochrany jedincům. Problémem se však může stát kvantitativní (ekonomické) vymezení veřejné solidarity.

Veřejnoprávní solidarita jako povinnost sociálního státu zajistit nezadatelná lidská a sociální práva je jedna, politicky se liší pouze mírou redistribuce mezi oprávněnými a povinnými a také rozsahem práv a povinností jednotlivých členů systému. Cíl je v obou případech stejný – využít potenciál společenství při řešení problému jednotlivců. Odtud pramení posun od sociálního státu k sociální společnosti (viz Tomeš 2009, s. 33).

Sociální společnost je takový útvar, který spoléhá ve větší míře na veřejnou solidaritu fakultativní a solidaritu v rámci dobrovolných sociálních systémů nestátního charakteru. Pokud budou občané vnímat příslušnost spíše k sociální společnosti, snáze se zapojí do solidaritních systémů těchto společností. Jedinec může obecně lépe vnímat příslušnost ke společnosti než ke státu, který je veřejností považován za další instanci, jež zasahuje do jejich osobních zájmů.

Chápání významu sociálního státu může mít i negativní dopady:

- osobní odpovědnost se přesouvá v rámci solidaritního celku na personifikovaný subjekt – stát („Stát se postará.“),
- široce pojatá garance sociálních práv na úrovni státu přináší vysoké náklady na jejich realizaci,
- vysoká míra redistribuce nad rámec povinné solidarity zvyšuje náklady na státní administrativu.

Veřejnoprávní solidarita však musí zůstat zachována, aby byla zajištěna garance pro všechny, tzn. i ty, kteří z fakultativních systémů vypadli.

Zůstává tedy otázka, jak se vyrovnat s kvantitativním rozměrem veřejnoprávní solidarity. Na tu hledá odpověď následující podkapitola.

### 1.3 Podstata a limity veřejnoprávní povinné solidarity

Povinná solidarita je jedním ze stavebních kamenů moderních sociálněpolitických systémů napříč sociálněpolitickými modely. V různé míře a podobě je jednotlivými sociálními státy:

- organizovaná (existuje soustava institucí),
- regulovaná (formou zákonů a podzákonných norem, donucovacích mechanismů a sankčního systému),
- garantovaná (existuje legální garance nároků a plnění),
- financovaná (na základě různých schémat – pojišťovacích, zaopatřovacích, univerzálních).

V novověkých evropských dějinách se podle Barra (1993) stala podstata solidarity a s tím i její rozsah a organizace v rámci státu předmětem sporů hlavních sociálněpolitických teoretických proudů, z nichž každý