

SOCIÁLNÍ SLUŽBY A JEJICH EFEKTIVNOST

SOCIAL SERVICES AND THEIR EFFICIENCY

Martin Sobotka

***Abstract:** The article deals with the issue of social services and with the ways of their insurance of their efficiency production and using. The concept of efficiency is based on economy and effectiveness. At the same time, this concept is further influenced with specific nature of social services. We can partially define and characterize these services as the part of public services. However, the essence of the social services exceeds the limits of public services and is becoming the private services. Rather, The production and consumption of these services is subject to the market principles. The aim of this article do not relate with the all partial elements of social services (the large diversity can cause that the securing of efficiency will be necessary adapt to these partial specifics). The point of view which is used in this article generalizes the category of social services as the specific entity and searches these services as a public service.*

***Keywords:** Economy, Effectiveness, Efficiency, Public services, Social services, System dynamics.*

***JEL Classification:** H53, P36.*

Úvod

Sociální služby jsou fenoménem, který provází člověka v určitých etapách jeho života, zejména v situacích, kdy jeho životní úroveň klesá, nebo kdy se jedinec stává tzv. sociálně potřebným. Sociální služby potom pomáhají překonat kritickou situaci, nebo ji alespoň zmírňují. Z tohoto důvodu představují sociální služby faktor podpory kvality života. Zároveň však všeobecná omezenost zdrojů (peněžních i lidských a materiálových) nutí hledat odpověď na otázku, jak efektivně zajistit produkci těchto služeb.

Článek nabízí možnost, jak hledat faktory, které ovlivňují poskytování sociálních služeb. Zároveň se snaží zhodnotit dopady těchto faktorů na efektivnost poskytování sociálních služeb. Jednou z možností je využití přístupů systémové dynamiky, která pomáhá vnímat svět jako systém, jehož prvky jsou navzájem provázané. Tento přístup umožňuje zjistit, jak chování jednoho prvku ovlivní prvek další a jakým způsobem se potom toto chování promítne v systému jako celku. Přístup systémové dynamiky by tak mohl přispět k řízení efektivnosti sociálních služeb.

1 Charakteristika sociálních služeb

Sociální služby lze podle jejich povahy zařadit z velké části do kategorie veřejných služeb. Nelze konstatovat, že spadají zcela do této kategorie. Mertl [7] uvádí, že charakteristika sociálních služeb je v podstatě kontroverzním tématem. Důvodem je řada pohledů a přístupů k jejich vlastní klasifikaci. Značná jejich heterogenost jednoznačnou klasifikaci těchto služeb ztěžuje.

Zákon o sociálních službách (108/2006 Sb.) definuje sociální služby jako činnosti, které zajišťují pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení. Tyto služby zahrnují:

- Sociální poradenství,
- služby sociální péče,
- služby sociální prevence.

Sociální služby podle své povahy tedy lze z ekonomického hlediska zařadit do kategorie smíšených statků, protože nespĺňují základní charakteristiky čistých veřejných statků. Lze je však zařadit i do kategorie soukromých statků. Čámský, Sembdner a Krutilová [2] připomínají, že oblast sociálních služeb prošla zejména po roce 1989 rozsáhlými změnami. Část těchto změn souvisela právě také s jejich marketizací a komercializací. Sociální služby se tak z části začaly poskytovat individualizovaně na základě obchodního kontraktu mezi poskytovatelem a uživatelem.

Podobně z institucionálního hlediska (podle typu financování), které dělí ekonomické statky na čisté tržní statky, nečisté tržní statky a netržní statky, umožňuje zařadit tyto služby opět do všech tří kategorií. Mertl [7] dodává, že v této souvislosti lze zmínit základní rozdělení výdajů na sociální služby na:

- Výdaje soukromé (na základě rozhodnutí jednotlivce),
- výdaje veřejné (na základě veřejné volby).

Výdaje soukromé jsou závislé na odpovědnosti a přístupu jednotlivce ke své sociální situaci. Nesporně jsou však také závislé i na disponibilních zdrojích jednotlivce (tedy na jeho rozpočtovém omezení). Soukromé výdaje na sociální služby nevytvářejí v okamžiku jejich spotřeby zdroje k jejich financování. V podstatě se využívá nepřímých mechanismů financování, jako jsou zdroje jiných subjektů (rodinná solidarita) nebo dochází k rozložení financování v čase. Zároveň soukromé výdaje předpokládají konkrétního člověka, který je schopen se neustále a pravidelně racionálně rozhodovat. Efektivnost soukromých výdajů na sociální služby je tak postavena na základě individuálních preferencí. (blíže viz [7])

Veřejné výdaje jsou realizovány na základě principů a postupů veřejné ekonomie. Stát poskytuje sociální služby sám nebo prostřednictvím alokace veřejných prostředků podmíněnými legislativními pravidly garantuje dostupnost těchto služeb. Stát potom vytváří politiku sociálních služeb, která by měla odrážet priority společnosti. Tím se v podstatě dostáváme ke kategorii veřejného zájmu, s nímž se v literatuře i v praktickém životě často operuje. Diskuzi nad definicí veřejného zájmu můžeme nalézt např. v [6]. Z mnoha zde uváděných definic lze uvést např. tu, která veřejný zájem ztotožňuje s jakýmkoliv opatřením, které zvyšuje celkovou velikost užitečnosti ve společnosti. Ochrana, Pavel a Vitek [8] upozorňují, že obsah tohoto pojmu je normativní. V obecném pojetí se jím totiž může rozumět takový zájem, který odpovídá potřebám veřejnosti jako celku. Avšak nalezení kritéria pro stanovení tohoto zájmu je dáno normativním pohledem na daný problém a na dopady (ekonomické i sociální) na cílové skupiny. Normativní povaha rozhodování o využití veřejných zdrojů pro financování veřejných služeb však nevylučuje nutnost zkoumání efektivnosti těchto služeb, protože základní ekonomický problém omezenosti zdrojů proniká i do této oblasti.

2 Přístupy k hodnocení efektivity

2.1 Hodnocení efektivity ve veřejném sektoru

Požadavek na hodnocení efektivity vyplývá z potřeby využít vhodným způsobem vzácné dostupné zdroje. Cibáková a kol. [1] připomíná užší a širší chápání efektivity ve veřejném sektoru. Užší chápání lze spojit s paretovskou efektivitou, které předpokládá, že optimální je takové řešení, kdy nemůžeme zvýšit užitek jednotlivci, aniž bychom snížili užitek ostatním subjektům. Předpokladem tohoto požadavku je:

- Hospodárnost při alokaci finančních prostředků na veřejné statky ve veřejném sektoru produkované,
- individuální užitek jednotlivce při uspokojování statků,
- kolektivní užitek, který je souhrnem individuálních užitek jednotlivců.

Takto pojatý kolektivní užitek však je obtížně kvantifikovatelný, protože jednotlivci jsou rozdílní, co se týče míry uspokojování potřeb. Také dosažení paretovské efektivity v praxi není vždy reálné. Pokud zvýšíme užitek sociálně slabších občanů, je nutné toto zvýšení kompenzovat snížením ostatních veřejných výdajů, nebo daňově zatížit ostatní skupiny obyvatel.

Širší pojetí efektivity staví na porovnání výstupů a vstupů. Z hlediska samotného hodnocení efektivity je nutné věnovat pozornost také dalším pojmům, které jsou s efektivitou spojeny. Lze se tedy setkat s pojmy:

- Hospodárnost,
- účinnost.

Hospodárností se rozumí takové použití zdrojů, kdy stanovených cílů a úkolů dosahujeme s co nejnižšími náklady. Hospodárnost se tak vztahuje k prozíravému finančnímu managementu, který zahrnuje snižování nákladů prostřednictvím účinnějších procesů obstarávání a úspor.

Půček, Ochrana [9] zmiňují problematiku hospodárnosti v oblasti veřejné správy zejména v kontextu výběru veřejných zakázek, kde se jako jedno z hlavních kritérií používá nejnižší nabídková cena (podle zákona o veřejných zakázkách 137/2006 Sb. může být použito i pouze toto kritérium). V případě ČR je možné v této souvislosti také zmínit ustanovení zákona o finanční kontrole. Aplikace kritéria hospodárnosti jako jediného pro výběr veřejné zakázky je možná. Další podmínkou však je skutečnost, že daná minimální úroveň výdajů zabezpečí požadovanou kvalitu.

Účinnost se sleduje ve vztahu ke stanoveným cílům a dosaženým výsledkům (účinkům či dopadům). Také ji lze vymezit jako takové použití prostředků (veřejných), které zajistí optimální míru dosažených cílů při splnění stanovených cílů. Kritérium účinnosti tedy prověřuje ekonomickou racionalitu použitých zdrojů. V praxi se často zkoumá stupeň naplnění cílů s ohledem na vynaložené náklady. Pro samotné hodnocení se může použít řada kvantifikačních nákladově užitkových metod.

Na tomto místě je vhodné zmínit, že např. česká legislativa pojem účinnost nepoužívá. Tento termín nahrazuje pojmem „účelnost“.

Halásková [3] dodává, že pojmy účelnost a hospodárnost jsou svým obsahem příbuzné. Proto jejich rozlišování může činit obtíže. Zejména to platí, pokud účinnost (účelnost) posuzujeme jako vztah mezi prostředky a dosaženými výsledky.

2.2 Hodnocení efektivnosti sociálních služeb

Jak bylo výše uvedeno, představují sociální služby speciální typ veřejných služeb (z části se i pojetí veřejných služeb vymykající). Stejně tak hodnocení efektivnosti sociálních služeb není v České republice pravidelně prováděné. Na tuto skutečnost upozorňuje např. Matoušek [5], kdy připomíná, že zavádění standardů kvality (uplatňované v souvislosti se zákonem 108/2006 Sb. o sociálních službách) neřeší otázku efektu služby. Zároveň sociální služby jsou jedním z posledních typů veřejných služeb, u kterých se začíná uplatňovat vědecký přístup ke zkoumání jejich efektivnosti.

Vědecký přístup posuzování se začíná prosazovat zejména v 60. a 70. letech 20. stol. Důraz se klade zejména na poznávání kauzálních vztahů mezi sociálním problémem, sociální službou a dosaženým efektem. Cílem je nalézt kritérium, podle kterého by bylo možné posoudit, zda poskytnutá služba je dobrá či špatná. Často se k tomu používají experimentální pokusy.

Pozdější přístupy (konec 70. let) upouštějí od cíle vynést hodnotový soud o poskytnuté službě. Posoudit službu by měl její uživatel. Také se klade důraz na způsob poskytnutí služby. V této souvislosti je nutné zmínit Carol Weiss (blíže viz [5]), která upozorňuje na neslučitelnost výzkumu a sociálních programů. Organizace poskytující sociální programy jsou tlačeny k tomu, aby vycházely vstříc protichůdným zájmům různých politických struktur, které o existenci programu rozhodují. Sociální programy tak nemusí být poskytnuty všem uživatelům ve stejné kvalitě. Hodnocení efektů programů tak může být ovlivněno zájmovými skupinami.

Další významné stadium hodnocení se opírá o komplexní výzkum sociálních programů, které by mělo zahrnovat:

- Rozbor potřebnosti programu,
- rozbor způsobu realizace programu,
- rozbor užitečnosti programu.

Při samotném hodnocení efektivnosti sociálních služeb je nutné mít dále na paměti (dle [7]):

- Změna ve výsledné kvalitě života může být výsledkem dlouholetého vývoje,
- efektivní sociální péče se může projevit pouze jako zpomalení negativního trendu,
- hodnocení efektivnosti v sociální péči je částečně subjektivní, protože je závislé na sebehodnocení uživatelů služeb.

Mertl [7] dále upozorňuje, že z výše uvedených okolností, které ovlivňují efektivnost, nelze potom sociální služby brát pouze jako pouhou produkci těchto služeb, protože produkce sociálních služeb tedy zahrnuje procesy:

- Koordinačně integrační – do procesu sociálních služeb se zapojuje řada dalších aktérů mimo poskytovatele a klienta,
- politický – za podmínek omezenosti zdrojů se předpokládá veřejná volba,

- učící se – nutnost zvládnout poměrně velký objem znalostí i nutnost poučit se z vlastních chyb či realizace existujících projektů.

3 Efektivnost sociálních služeb a systémová dynamika

Z předchozí kapitoly plyne, že hodnocení efektivnosti sociálních služeb není samo o sobě jednoduchou záležitostí. Navíc výsledek poskytnuté služby je ve většině případů ovlivněn řadou faktorů. Ať už se jedná o osoby poskytující službu, podmínky, za kterých je služba poskytnuta, nebo se může jednat o společenské prostředí, v jehož rámci se sociální služby poskytují. Proto se jeví jako vhodné posuzovat efektivnost poskytování sociálních služeb na bázi komplexního přístupu.

Komplexní přístup (komplexita) lze vnímat ve dvojí podobě, jako (viz [10]):

- Detailní komplexitu,
- dynamickou komplexitu.

Detailní komplexita (též kombinatorická komplexita) bývá vnímána jako počet prvků, které je při analýze žádoucí vzít v úvahu. Naproti tomu dynamická komplexita přistupuje k analýze jako systému vztahů, které se nacházejí mezi zkoumanými prvky. Z tohoto pohledu i v relativně malém počtu zkoumaných prvků můžeme nalézt poměrně komplikovaný systém vzájemných vztahů. Chování takto vnímaného systému prvků nemusí tedy být snadno odhadnutelné.

Vědeckou disciplínou, která se zabývá zkoumáním chování vzájemně provázaných prvků, je přístup systémové dynamiky. Její přístup k analýze zahrnuje zkoumání tzv. zpětných vazeb mezi prvky. To znamená, že systém nechápeme pouze jako řetězec kauzálně propojených prvků. Při analýze se snažíme vnímat i takové kauzální vztahy, kdy výsledek určitého chování může ovlivnit prvotní faktory, které toto chování spustily. Navíc systémová dynamika umožňuje zapojit do analýzy také problematiku časového zpoždění. Zejména pokud budeme analyzovat problematiku sociálních služeb v dlouhodobém horizontu (teprve tehdy mohou být změny v životě uživatelů služeb patrné, jak bylo výše uvedeno), hraje časové zpoždění jednu z hlavních rolí.

Systémová dynamika využívá pro analýzu zobrazení systému prvků ve formě tzv. příčinných smyčkových diagramů a diagramů stavů a toků. Výhodou těchto nástrojů je, že zkoumaná struktura systému je relativně přehledná a vazby mezi prvky jsou snadno graficky zachytitelné. Další výhodou přístupu systémové dynamiky spočívá v možnosti doplnění znázorněného systému o vzorce popisující vztahy mezi zapojenými prvky a tento systém následně podrobit simulacím. Výsledek simulací je ovlivněn zejména dvěma základními vazbami mezi prvky (viz např. [4], [10]):

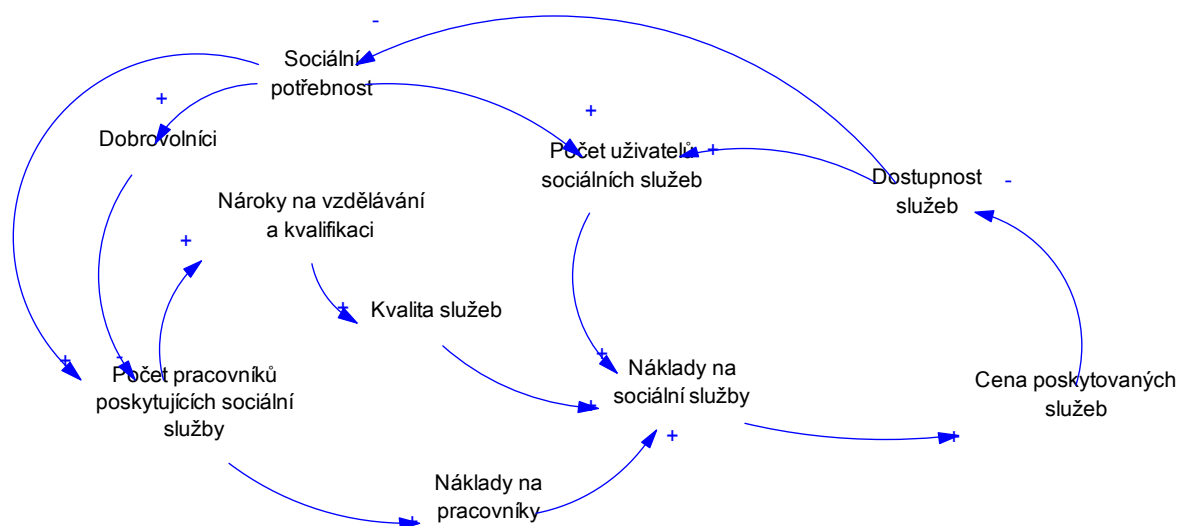
- Samoposilující vazba (kauzální vztah mezi prvky A a B je pozitivní, jestliže změna u prvku A vyvolá změnu u prvku B ve stejném směru),
- vyvažující vazba (kauzální vztah mezi prvky A a B je negativní, jestliže změna u prvku A vyvolá změnu u prvku B v opačném směru).

Konečný výsledek simulace dynamického modelu tak závisí na vzájemné propojení samoposilujících a vyvažujících se vazeb, na uvážení časového zpoždění či na síle vzájemných vztahů. Kauzalita mezi prvky nemusí být vyjádřena lineárně. Vztah může být i tzv. nelineární, kdy např. velká změna u prvku A vyvolá jen nepatrnou změnu u prvku B a opačně malá změna u prvku A způsobí velkou změnu u prvku B.

4 Dynamický model efektivity sociálních služeb

Přístup systémové dynamiky umožňuje graficky zachytit příslušný model efektivity sociálních služeb. Na obrázku 1 je zachycen zjednodušený model (v podobě příčinného smyčkového diagramu), který zachycuje hospodárnost poskytování sociálních služeb. Hospodárnost je v tomto modelu vnímána prostřednictvím nákladů na poskytování sociálních služeb.

Obr. 1: Zjednodušený model hospodárnosti sociálních služeb



Zdroj: autor

Tento zjednodušený model zachycuje pouze několik základních faktorů, kterými jsou pracovníci poskytující sociální služby, dobrovolníci, uživatelé sociálních služeb. Lze předpokládat, že růst sociální potřeby s sebou přináší zvyšující se počet uživatelů sociálních služeb. Růst počtu sociálních případů také klade zvýšené nároky na počet pracovníků v sociálních službách, případně počet dobrovolníků, kteří poskytují sociální služby. Kladná změna v počtu pracovníků i uživatelů služeb ovlivní celkové náklady na sociální služby. V tomto ilustrativním modelu dále uvažujeme, že změna nákladů (tedy uvažovaný růst) bude mít přímou souvislost s cenou, za kterou budou uživatelé nakupovat příslušné služby (může se uvažovat cena tržní i cena v podobě uživatelského poplatku). Výše ceny však ovlivní dostupnost poskytovaných služeb. Uvažované snížení dostupnosti tedy zpětně počet uživatelů sociálních služeb a zároveň toto snížení dostupnosti bude zvyšovat významnost otázky sociální potřeby. Do uvažovaného řetězce kauzalit je podle obrázku 1 nutné zakomponovat také vliv dobrovolníků, případně vliv kvality poskytovaných služeb.

Již výše bylo poznamenáno, hospodárnost a účinnost jsou příbuznými pojmy. Je možné posuzovat účinnost (účelnost) jako vztah mezi prostředky a dosaženými výsledky. Halásková [3] poznamenává, že rozdíl mezi kritériem účelnosti a hospodárnosti spočívá v tom, že hospodárnost ve smyslu dosažené relace mezi vloženými prostředky a dosaženým výsledkem hodnotíme vždy jen pomocí kvantitativních ukazatelů (zpravidla v peněžních jednotkách), účelnost může být vyjádřena i v jiných jednotkách.

Službu je možné označit za účinnou (účelnou), pokud dosahuje zamýšleného cíle bez ohledu na prostředky a zdroje, které byly v rámci jejího poskytování vynaloženy. Pro samotné hodnocení účinnosti (účelovosti) je nutné stanovit ukazatele, které nám ji

zprostředkují. Např. iniciativa Timur [11] doporučuje vyjadřovat účinnost prostřednictvím ukazatelů spokojenosti uživatelů s danou službou, případně prostřednictvím dostupnosti dané služby. Úroveň spokojenosti lze hodnotit např. prostřednictvím ukazatele:

- procento spokojených příjemců dané služby.

Pro kritérium dostupnosti lze zvolit ukazatele např.:

- Míra snadného (obtížného) přístupu příjemců služby k službě samotné,
- procento obyvatel bydlících v dosahu 300 m od poskytovatele služby,
- procento obyvatel (domácností), které jsou příjemci služeb,
- počet poskytnutých služeb v určitém období.

Halásková [3] v souvislosti s účinností hovoří také o pojmu přiměřenosti. U ní lze sledovat, zda provedené opatření odpovídá nebo odpovídalo sledovanému účelu a nakolik je či bylo dostatečné. Při měření vynakládaných prostředků lze sledovat také to, jak poskytování služeb respektuje současné výdajové možnosti.

Závěr

Rozvoj společnosti, důraz na růst kvality života obyvatel nebo snaha o snižování disparit mezi jednotlivými oblastmi v zemi s sebou přináší požadavky na zajišťování sociálních služeb obyvatelstvu. Zároveň však omezené zdroje, které lze zapojit do poskytování sociálních služeb, nás nutí klást si otázku týkající se zajištění efektivnosti při jejich poskytování. Podobně jako v jiných oblastech, i zde se v rámci efektivnosti musí zkoumat účinnost služeb a jejich hospodárnost.

Oblast sociálních služeb je však také specifickou zejména tím, že změny v kvalitě života lidí se nemění ihned při jejich spotřebě. Prostředky na jejich zajištění se však musí vynakládat bezprostředně. Tím spíše potřeba zkoumat efektivnost daných služeb se stává zásadním problémem při jejich zajišťování. Také mnoho faktorů či měnících se podmínek nutí analyzovat ex ante, jaké služby poskytovat, jaké služby ještě podpořit, nebo naopak utlumovat. Přitom je důležité vnímat všechny aspekty, které jsou poskytováním sociálních služeb dotčeny. Z tohoto důvodu se jeví jako vhodné použít pro jejich plánování přístup systémové dynamiky. Jejím přínosem je analýza dopadů kauzálních vazeb mezi jednotlivými prvky systému. Navíc zpřístupní k hodnocení složitější systémy. Dalším jejím přínosem je možnost analýzy systému i v případech, kdy reakce mezi jednotlivými prvky je zatížena časovým zpožděním.

Reference

- [1] CIBÁKOVÁ, V. a kol. *Ekonomika veřejného sektora*. Bratislava: Iura Edition, 2012. ISBN 978-80-8078-473-7.
- [2] ČÁMSKÝ, P., SEMBDNER, J., KRUTILOVÁ, D. *Sociální služby v ČR v teorii a praxi*. Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-262-0027-7.
- [3] HALÁSKOVÁ, R. *Význam standardizace sociálních služeb v době jejich liberalizace*. Praha: VÚPSV, v. v. i., 2013. ISBN 978-80-7416-118-6.
- [4] KIRKWOOD, C. W. *System Dynamics Methods: A Quick Introduction*. College of Business, Arizona State University, 1998.

- [5] MATOUŠEK, O. a kol. Sociální služby. Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-262-0041-3.
- [6] MEDVEĎ, J., NEMEC, J. Mikroekonomické východiská veřejných financí. Bratislava: Sprint vfra, 2004. ISBN 80-89085-29-6.
- [7] MERTL, J. Přístupy k hodnocení efektivnosti sociálních služeb v národním hospodářství. Praha: VÚPSV, v. v. i., 2007. ISBN 978-80-87007-72-3.
- [8] OCHRANA, F., PAVEL, J., VÍTEK, L. Veřejný sektor a veřejné finance. Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-32228-7.
- [9] PŮČEK, M., OCHRANA, F. Chytrá veřejná správa. Kohezní politika. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2009. ISBN 978-80-86616-27-4.
- [10] STERMAN, J. D. Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World. Boston: Irwin/McGraw-Hill, 2000. 982 s. ISBN 978-0-07-231135-8.
- [11] TIMUR [cit. 2013-11-4]. Dostupné z WWW: <<http://www.timur.cz>>.
- [12] Zákon 108/2006 Sb. o sociálních službách

Kontaktní adresa

Ing. Martin Sobotka, Ph.D.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav ekonomických věd
Studentská 84, 532 10 Pardubice, Česká republika

E-mail: martin.sobotka@upce.cz

Tel. číslo: +420 466 036 127

Received: 01. 09. 2013

Reviewed: 03. 10. 2013, 24. 10. 2013

Approved for publication: 31. 03. 2014