

POSTAVENÍ POSKYTOVATELŮ V SOCIÁLNÍCH SLUŽBÁCH

Mirka Wildmannová

Abstrakt

Zákon o sociálních službách s sebou přináší omezení monopolní role státu v poskytování sociálních služeb a také šanci pro soukromé poskytovatele sociální péče. Nový zákon přinesl do sociální oblasti zavedení tržních principů, neboť se jednotliví poskytovatelé sociální péče budou ucházet o přízeň sociálně slabých v rovné soutěži.

Článek zvýrazňuje roli partnerů při vytváření veřejných politik, na základě kterých jsou poskytovány sociální služby. Financování sociálních služeb úzce souvisí s tím, jak jsou pojaty kompetence, odpovědnosti a systémové vztahy nejen poskytovatelů sociálních služeb.

Abstract

Social service law results in reduction of the state monopoly in offering social services, and also giving chance to private providers of social care. The new law adopts market principles in social sphere, because each provider of social care will take part on a fair competition while competing for social weak people's favour.

Article highlights role of partners during the process of establishing public policies that serves as a base for social services providing and identify as a mistake passive and static models without utilizing social capital and potential of partners.

Klíčová slova

Veřejné služby, sociální služby, sociální péče, principy sociálních služeb, efektivnost sociálních služeb

Keywords

Public services, social services, social care, principals of social services, efficiency of social services

Úvod

Sociální služby představují specifickou oblast a zároveň těžiště sociální pomoci jako formy sociálního zabezpečení, i když jsou chápány a v praxi odděleny zcela samostatně, a jejich poskytování má v Evropě tradici shodnou s evropskou kulturou vůbec. Sociální pomoc, jako jedna ze tří základních oblastí sociálního zabezpečení, se vyznačuje právě tím, že se v jejím rámci nepeněžitá plnění (služby) poskytují tam, kde by peněžitě dávky nesplnily účel sociální péče. A to buď proto, že poskytnutí peněz neuspokojí potřeby klienta, nebo proto, že klient peníze nepoužil k účelu, pro který mu byly poskytnuty.

Sociální služby vnímáme jako mimořádně významnou část aktivit státu, samosprávy a nestátních subjektů, která řeší problémy jednotlivců, rodin a skupin občanů, a tím pozitivně ovlivňuje sociální klima celé společnosti. Sociální služby nejsou významné proto, že je potřebuje mnoho lidí, ale proto, že bez jejich působení by se významná část občanů nemohla podílet na všech stránkách života společnosti, bylo by znemožněno uplatnění jejich lidských a občanských práv a docházelo by k jejich sociálnímu vyloučení.¹

¹ Průša, L.: Obce, města, regiony a sociální služby, Socioklub, Praha 1997

Základní principy financování systému sociálních služeb se po celá 90. léta prakticky téměř nezměnily, přestože jako jedno z prvních opatření v oblasti sociální transformace bylo umožnění vstupu obcí a nestátních neziskových organizací do tohoto systému. Tento systém financování sociálních služeb s výraznými prvky centrálního administrativně direktivního charakteru řízení se tak stal limitujícím prvkem dalšího rozvoje tohoto systému sociální ochrany obyvatelstva.²

1. ledna 2007 vstoupil v České republice v platnost nový zákon o sociálních službách.³ Tato právní úprava jednak posiluje finanční soběstačnost (kupní sílu) uživatelů sociálních služeb tím, že zavádí nový finanční nástroj, kterým je příspěvek na péči, a zároveň prostřednictvím dotačních titulů, směřovaných jak k zadavatelům tak poskytovatelům sociálních služeb, se podílí na zajištění potřebné sítě sociálních služeb v území.

Cílem příspěvku je analyzovat postavení poskytovatelů sociálních služeb – v tomto příspěvku jde o sociální služby, které jsou poskytovány poskytovateli různých právních forem. Zřizovateli zařízení působících sociálních službách je v ČR jak MPSV, kraj, obce, nestátní neziskové organizace, církve, fyzické osoby, nadace atd. Impulsem k analýze postavení poskytovatelů v sociálních službách je nový zákon č. 108/2006 Sb. O sociálních službách, kdy jedním z hlavních důvodů k vypracování nové právní normy byla potřeba změnit systém sociálních služeb, který funguje od konce osmdesátých let minulého století a nevyhovuje požadavkům dnešní doby. Na sociální politiku bylo i v oblasti sociálních služeb nahlíženo podstatně odlišným způsobem, a to především v oblasti svobody rozhodování jedinců a demokratických principů fungování veřejné správy.

Příspěvek čerpá především z následujících materiálů: ze zákona č. 108/2006 Sb. O sociálních službách, z důvodové zprávy k tomuto zákonu, v prováděcích předpisech, z ekonomické analýzy Ministerstva práce a sociálních věcí a databáze Ministerstva financí ARIS – RARIS.

Působnost orgánů veřejné správy v sociálních službách

Původní systém neřešil vzájemné vztahy a kompetence jednotlivých úrovní veřejné správy, které nesou odpovědnost za vytváření podmínek pro uspokojování potřeb osob. Nebyly také vyřešeny vztahy mezi veřejnou správou, poskytovateli sociálních služeb a osobami, které z důvodu nepříznivé sociální situace pomoc potřebují. Nízké autonomní příjmy neumožňovali územní samosprávě plně převzít odpovědnost za rozsah a úroveň poskytovaných sociálních služeb na jejím území.

Nový systém financování a zabezpečování sociálního služeb je založen na smluvním principu, což podle MPSV staví člověka v nepříznivé sociální situaci do aktivní role, čímž se zabezpečí sociální začleňování a sociální soudržnost společnosti. Celkově to znamená, že větší část výdajů na sociální služby bude směřovat přímo uživatelům sociálních služeb. Osoba závislá na pomoci jiné osoby se bude moci rozhodnout, jestli chce využít existující síť sociálních služeb nebo uspokojovat své potřeby v domácím prostředí a s využitím pomoci svého okolí. Poskytnutí příspěvků také umožní přesnější alokaci veřejných prostředků tam, kde potřeba péče, a nikoli tam, kde byly v minulosti vytvořeny kapacity služeb. Přesun finančních prostředků formou dotací ze státního rozpočtu do rozpočtu krajů je také pozitivním řešením, neboť se financování poskytování sociálních služeb dostane více do míst, kde jsou sociální služby poskytovány. Avšak tento systém financování stále nepočítá s rovnoměrným vztahem mezi orgány veřejné správy a poskytovateli sociálních služeb. Nepočítá se vztahem

² Průša, L.: *Ekonomie sociálních služeb*, ASPI Publishing, Praha 2003

³ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

objednavatele a vykonavatele sociální služby, nýbrž stále počítá s tím, že poskytovatelé sociálních služeb budou muset o podporu své činnosti žádat, a to i přesto, že bude stanoven rozsah poskytovaných služeb na daném území.

V novém systému stát určuje podmínky pro poskytování sociálních služeb, nebude však nadále poskytovatelem sociálních služeb, s výjimkou 5 zařízení sociálních služeb, které v současné době spravuje Ministerstvo práce a sociálních věcí. Situace, kdy byl stát majoritním poskytovatelem sociálních služeb, skončila se zánikem okresních úřadů. Úlohou státu je podporovat regionální a místní samosprávy v tom, aby byly schopny hodnotit souhrn potřeb jejich obyvatel a na tomto základě vytvářet typové a územně dostupné sítě služeb. Stát stanovuje své priority v oblasti dostupnosti a kvality sociálních služeb ve formě střednědobé strategie.

Kraje a obce vytvářejí ve své samostatné působnosti podmínky pro poskytování sociálních služeb ve svém území a stanovují ve vzájemné spolupráci střednědobé plány poskytování sociálních služeb. Na této úrovni je možné zajišťovat také propojování sociálních a zdravotních služeb. Regionální nebo místní podmínky pro uspokojování potřeb lidí mohou být rozdílné, ovšem vždy odpovídající potřebám a možnostem v daném území.

Kraje mají zásadní vliv na charakter a rozsah sítě sociálních služeb také z toho důvodu, že je jim svěřována působnost v oblasti registrace poskytovatelů sociálních služeb a kontroly, a to v přenesené působnosti.

Obce a kraje jsou povinni ze zákona zajišťovat dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území a zprostředkovat kontakt mezi člověkem a poskytovatelem sociálních služeb. V České republice existuje také hustá síť poraden s různým zaměřením počínaje poradnami, které poskytují všeobecné informace (především tzv. občanské poradny) a konče vysoce specializovanými poradnami. MPSV má provozovat na svých internetových stránkách rozsáhlý informační systém o sociálních službách, který je významnou pomůckou jak pro instituce tak i jednotlivce. V tomto informačním systému budou informace o všech poskytovatelích sociálních služeb v České republice.

Obecní úřad v rozšířené působnosti zajišťuje poskytnutí sociální služby v krizové situaci a koordinuje poskytování sociálních služeb. Rozhodují o nároku na příspěvek na péči a současně jej vyplácejí. Krajský úřad zajišťuje poskytnutí sociální služby v případě ukončení činnosti poskytovatele a koordinuje poskytování sociálních služeb. Také provádí inspekci sociálních služeb. Obec a kraj zjišťují potřeby poskytování sociálních služeb, zajišťují dostupnost informací, zprostředkovávají sociální služby, zpracovávají plány rozvoje a sledují jejich plnění. Ministerstvo řídí a kontroluje výkon státní správy a zpracovává plán rozvoje.

V rámci přenesené působnosti spravují obecní a krajské úřady agendu danou zákonem a získávají na ni finanční prostředky ze státního rozpočtu. V rámci samostatné působnosti se starají o charakter a rozsah místní a regionální sítě sociálních služeb a vytvářejí k nim komunitní plány. Nevýhodou je, že i na samostatnou působnost budou kraje získávat finanční prostředky prostřednictvím dotací ze státního rozpočtu. Pokud má být územní samospráva skutečně odpovědná za rozsah a úroveň sociálních služeb na jejím území, musí být sociální služby hrazeny z jejich vlastních rozpočtů, tedy prostřednictvím navýšení rozpočtového určení daní v jejich prospěch.

Povinnosti poskytovatelů sociálních služeb

Zásadní změnou, kterou nový zákon⁴ přináší proti dosavadnímu stavu, je registrační povinnost pro poskytovatele sociálních služeb. Zavedení registru poskytovatelů sociálních služeb je základním předpokladem k získání přehledu o rozsahu a charakteru sítě sociálních služeb. Pro poskytovatele je zařazení do registru podmínkou k poskytování sociálních služeb a jedním z předpokladů pro čerpání finančních prostředků z veřejných rozpočtů.

Oprávnění k poskytování služeb vydává(a registr poskytovatelů vede) krajský úřad. Pro získání oprávnění bude třeba splnit následující podmínky:

- § písemná žádost,
- § bezúhonnost a odborná způsobilost poskytovatele,
- § bezúhonnost a odborná způsobilost všech fyzických osob přímo poskytujících sociální služby,
- § zajištění hygienických podmínek pro poskytování služeb,
- § vlastnické nebo užívací právo k objektu nebo prostorám, kde budou služby poskytovány,
- § zajištění materiálních a technických podmínek.

Registr poskytovatelů je veřejně přístupný, což zajistí ministerstvo práce a sociálních věcí. Údaje z registru poskytovatelů současně umožní vytvoření veřejného informačního systému, který bude sloužit k lepší orientaci v systému sociálních služeb. Roční náklady na vedení krajských registrů se odhadují na deset miliónů korun, předpokládá se přitom jeden pracovník v každém kraji.⁵

Poskytovatelé sociálních služeb mají mít bez ohledu na jejich právní formu stejná práva a povinnosti. Reaguje se tak na dlouhodobě neřešené nerovné postavení poskytovatelů sociálních služeb, kteří nejsou zřizováni orgány veřejné správy.

Vztah mezi klientem a poskytovatelem se převádí dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, na smluvní, tedy obchodní bázi. Tato skutečnost narazila u části klientů na nepochopení ("dosud se za službu nemuselo platit skoro nic"), ale překvapivě také u některých poskytovatelů, zejména z řad nestátních neziskových organizací. Většina těchto subjektů vznikla jako dobrovolnické sdružení, hlavním motivem byla snaha pomáhat potřebným. Proto je pro některé pracovníky velmi nepříjemné "říkat si o peníze", zvláště narazí-li na negativní reakci u klientů. Odstranění takovýchto mentálních bariér bude vyžadovat určitý čas. Smluvní princip staví člověka v nepříznivé sociální situaci do aktivní role, jeho objektivizované potřeby a projev vůle by měly být určující pro zvolení formy pomoci.

Nově se zavádí inspekce kvality sociálních služeb. Inspekci kvality poskytování sociálních služeb se rozumí systematické ověřování a hodnocení postupů a metod užívaných při poskytování sociálních služeb. Postupy, metody a jejich výsledky jsou při inspekci srovnávány se standardy kvality sociálních služeb jako obecně uznávanými postupy a metodami při poskytování sociálních služeb s přihlédnutím k ekonomickým možnostem. Standardy kvality sociálních služeb stanoví ministerstvo za účasti zástupců poskytovatelů a uživatelů. Průměrné náklady jedné inspekce se odhadují na třicet tisíc korun. Záleží na druhu poskytované služby a době inspekce (1 až 3 dny). Předpokládá se provedení tří set

⁴ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

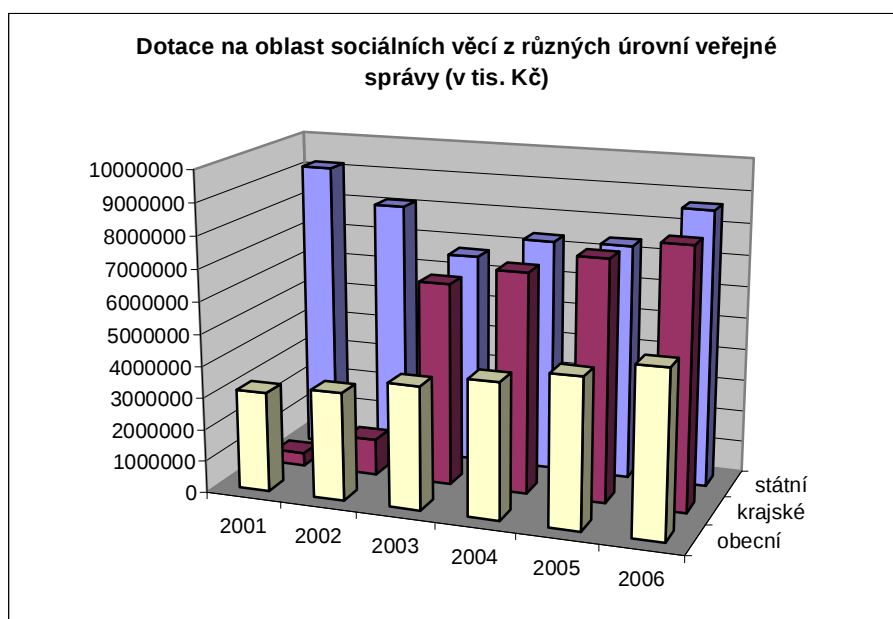
⁵ <http://socialnirevue.cz/item/poskytovani-socialnich-sluzeb-registrace-poskytovatelu-a-inspekce-kvality/category/socialni-prace>

padesáti inspekci ročně. Celkové náklady inspekci můžeme odhadnout ve výši deset a půl miliónu korun ročně, o něž se podělí poskytovatelé a ministerstvo, každý půlku. Dalších pět až deset miliónů případně na zavedení systému inspekci, především vzdělávání inspektorů.

Srovnání jednotlivých veřejných rozpočtů a jednotlivých právních forem

Následující graf ukazuje porovnání finančních prostředků plynoucích z jednotlivých úrovní veřejné správy. Jedná se o prostředky poskytnuté konkrétním subjektům činným v oblasti sociálních věcí (včetně subjektů ziskových). Nejsou zahrnuty související platy zaměstnanců veřejné správy, platby za služby, investiční nákupy apod. hrazené přímo z jednotlivých rozpočtů. Stejně tak nejsou zahrnuty transfery do rozpočtů nižších úrovní veřejné správy. Z grafu je patrné, letech 2001 a 2002 byla jednoznačně největší část prostředků poskytována ze státního rozpočtu, od vzniku krajů se poskytování dotací do oblasti sociálních služeb z úrovně státu a kraje vyrovnalo. Důvodem tohoto vyrovnání je převedení zřizovatelských kompetencí sociálních zařízení ze státu na kraj a tudíž i financování je poskytováno z krajských rozpočtů.

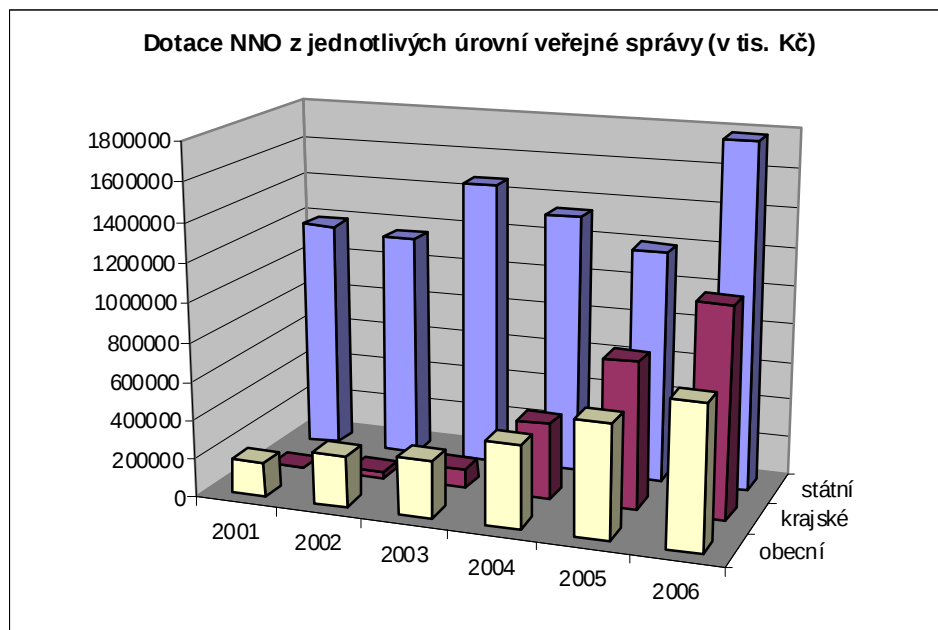
Graf č. 1 Finanční prostředky do oblasti sociálních věcí z jednotlivých veřejných rozpočtů (v tis. Kč)



Zdroj: ARIS, RARIS, upraveno, stav k 1.6.2007

V grafu č. 2 jsou pak znázorněny finanční prostředky plynoucí pouze NNO z jednotlivých veřejných rozpočtů. V tomto případě je poskytován největší podíl dotací NNO ze státního rozpočtu.

Graf č. 2 Finanční prostředky poskytnuté NNO z jednotlivých veřejných rozpočtů (v tis. Kč)



Zdroj: ARIS, RARIS, upraveno, stav k 1.6.2007

Zajímavý je značný nárůst prostředků poskytnutých z krajských rozpočtů v roce 2004 a v následujících letech 2005 a 2006. Finanční prostředky poskytnuté NNO vzrostly minimálně 4×. Hlavní příčinou tohoto nárůstu bylo přenesení kompetencí za sociální oblast na kraje. V roce 2006 zaznamenáváme nárůst finančních prostředků ze všech rozpočtů na NNO – důvodem je především růst poptávky po sociálních službách spojený se stárnutím obyvatelstva a tudíž poptávka po sociálních zařízeních.

Závěr

Stát (MPSV) je zřizovatelem celkem 5 zařízení sociálních služeb, která jsou financována z kapitoly MPSV a příjmy od uživatelů těchto služeb.

V případě krajů se po zavedení příspěvku na péči zvýšil podíl uživatelů na financování sociálních služeb, zároveň je zachováno financování sociálních služeb formou dotací ze státního rozpočtu.

V případě obcí se po zavedení příspěvku na péči zvýšil podíl uživatelů na financování sociálních služeb. Obcím již nejsou poskytovány dotace přímo ze státního rozpočtu. Dotace na zajištění potřebné sítě sociálních služeb jsou obcím poskytovány prostřednictvím rozpočtu kraje.

Nestátní neziskové organizace jsou financovány vícezdrojově, a to zejména formou dotací (příspěvků) z rozpočtu krajů a obcí, z příjmů od uživatelů a ostatních zdrojů (dary, nadace, Evropský sociální fond apod.) Dotace ze státního rozpočtu jsou poskytovány pouze na projekty celostátního charakteru nebo na podporu rozvojových aktivit.

V oblasti sociálních služeb se střetávají na trhu poskytovatelé různých právních forem: veřejné, soukromé i neziskové organizace. Ve veřejném sektoru působí jednak poskytovatelé sociálních služeb na státní, krajské i obecní úrovni, neziskové organizace, fyzické osoby.

Všechny tyto subjekty tvoří sociálně – tržní prostředí v podmínkách, které jsou určeny zákonem o poskytování sociálních služeb. V rámci sociální péče jsou zřizovateli některých sociálních ústavů (např. domovy důchodců) také soukromé osoby a tato zařízení jsou zisková. Je otázkou, zda se tyto soukromá zařízení přihlásí do registru akreditovaných sociálních zařízení a budou na veřejném registru MPSV.

Podle kritéria efektivnosti můžeme všechny poskytovatele sociálních služeb měřit podle standardů kvality v sociálních službách. Podle těchto standardů lze měřit efektivnost různých forem poskytovatelů: problém nastává v tom, že nelze srovnávat různá zařízení a jen těžko bychom hledaly zařízení se srovnatelnými kritérii (např. kritéria postižení – fyzické – mentální, zařízení pro dospělé klienty, děti, počet klientů zařízení, denní nebo pobytové zařízení, zařízení za úhradu, bez úhrady atd.).

V sociálních službách se setkáme s různými formami neziskových organizací především v ústavní péči, v pečovatelských službách. Analýzou podle zřizovatelských kompetencí bylo zjištěno, že 100% je NNO zastoupena v zařízení sociálních služeb SOS vesničky (2 zařízení v celé ČR) a charitní domov pro řeholnice (18 zařízení). NNO se podílí více jak polovinou v zajištění služeb v

- zařízeních azylových domů (tam se angažují především církevní organizace),
- v ústavech pro chronické alkoholiky a toxikomany (tři zařízení),
- v domovech pro matky s dětmi (polovinu z celkového počtu NNO zajišťují církevní organizace)
- ústavy pro TP mládež s přidruženým mentálním postižením
- domovy na půl cesty (více jak z poloviny jsou v NNO zastoupeny církevní organizace)

V pečovatelských službách jsou zastoupeny NNO asi v 10 %. Nejvíce se využívají služby jako rozvážka jídla (7 %) a služby poskytnuté přímo v zařízeních pečovatelské služby (8%).

Pokud jsme zkoumali podíl právních forem na dotacích pro NNO, lze jednoznačně konstatovat, že **největší podíl na dotacích v sociálních službách mají občanská sdružení**, a to z úrovně státu a obce. V úrovni kraje dosahuje největšího podílu právní forma církevní a náboženské společnosti. Obecně prospěšné společnosti se pohybují ve všech zkoumaných úrovních (stát, kraj, obec) na čerpání dotací v průměru 10 – 14 % v podílu všech dotací pro NNO. **Z analýzy vyplývá, že podíl dotací pro NNO na celkových dotacích se pohybuje okolo 15 – 20%. Nestátní neziskové organizace zřizují více než jednu čtvrtinu všech zařízení sociálních služeb. Kapacita těchto zařízení však představuje pouze 11 %.** Tato zařízení se především zabývají činnostmi pro specifické skupiny obyvatel (uprchlíky, nezaopatřené matky s dětmi, osoby bez přístřeší apod.).

Použité zdroje

1. BAREŠ, P.: *Přiměřenost sociálních služeb aktuálním potřebám*. 1. vyd. Praha: VÚPSV, 2006. 333 s. ISBN 80-87007-24-7
2. BRDEK, M. a kol.: *Trendy v evropské sociální politice*. 1. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2002. 252 s. ISBN 80-86395-25-1
3. KREBS, V. a kol.: *Sociální politika*. 3. přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005. 502 s. ISBN 80-7357-050-5
4. PRŮŠA, L.: *Ekonomie sociálních služeb*. 2. dopl. vyd. Praha: ASPI, a.s., 2007. 180 s. ISBN 978-80-7357-255-6
5. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.
6. Vyhláška MPSV č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

7. Poskytování sociálních služeb – registrace poskytovatelů a inspekce kvality. Sociální revue [online]. 2005, [cit. 25. května 2007], dostupné na WWW: <[http://socialnirevue.cz/item/ poskytovani-socialnich-sluzeb-registrace-poskytovatelu-a-inspekce-kvality/category/socialni-prace](http://socialnirevue.cz/item/poskytovani-socialnich-sluzeb-registrace-poskytovatelu-a-inspekce-kvality/category/socialni-prace)>.
8. Důvodová zpráva návrhu zákona o sociálních službách. Sociální revue [online]. 2005, [cit. 24. května 2007], dostupné na WWW: <<http://socialnirevue.cz/media/docs/duvodova-zprava-zakon-o-socialnich-sluzbach-05-2005.doc>>.

Kontaktní adresa

Ing. Mirka Wildmannová, Ph.D.
Katedra veřejné ekonomie
Ekonomicko-správní fakulta
Masarykova univerzita Brno
Lipová 41a
602 00 Brno
e-mail: mirkaw@econ.muni.cz
tel.: 549 498 51