

Evropské proměny sociálních služeb Modernizace a hledání

V minulém čísle tohoto časopisu jsem prezentoval některé souhrnné informace o vývoji sociálních služeb za poslední dva roky, publikované ve Zprávě Evropské komise. Článek končil konstatováním, že existují společné reformní trendy, které jsou hojně diskutované také v naší odborné veřejnosti, přičemž se někdy zapomíná na jejich evropský kontext. V dnešní, druhé části Evropských proměn bych rád představil unijní transformační snahy v organizaci, řízení a regulaci sociálních služeb, které bychom mohli popsat pod souhrnným názvem modernizace a hledání dobrého řízení.

Modernizační strategie jsou součástí širšího reformního proudu ve veřejném sektoru v posledních dvaceti letech. Management ve veřejných službách se tradičně zaměřuje na **pravidla a regulace**. Takový typ řízení bývá často kritizován, protože se orientuje spíše na **procesy** než na **výsledky**. Bývá mu také vytýkána nedostatek pobídek k efektivnímu využívání zdrojů. V členských státech EU se reformy v oblasti organizace a řízení soustřeďují zejména na zavádění **managementu zaměřeného na výkon, orientaci na uživatele, integraci služeb a decentralizaci**.

➤ Management zaměřený na výkon

Klíčovým znakem reformy bývá posílení nástrojů výkonnosti. Hlavní kroky spočívají (i) v nalezení shody o poslání, cílech a úkolech, (ii) v implementaci systému výkonnosti včetně indikátorů výkonu, (iii) ve využití informací o výkonu jako podkladu pro rozhodování. Obvykle jsou užívány tři typy nástrojů měření výkonu: **indikátory výkonu, benchmarking a hodnocení výstupů**.

Indikátory výkonu: Implementace indikátorů může být v oblasti sociálních služeb náročná. Částečně proto, že je často těžké spojit **vstupy** (zdroje) a **výstupy** („balíčky“ služeb, které mohou vyžadovat celou škálu aktivit) s **výsledky** (dopady výstupů na potřeby občanů, pro které byly adresovány).

V Anglii komise pro inspekci sociální péče užívá hvězdicovou škálu výkonových ukazatelů k hodnocení služeb zajišťovaných místními orgány. Klíčová část posuzování je zaměřena právě na výkonové ukazatele. Ty poskytují pohled na to, jak místní samospráva zajišťuje služby svým obyvatelům a upozorňují, zda došlo k pokroku, zda místní samospráva zlepšuje své služby a dosahuje při poskytování sociálních služeb národních cílů. I když zpráva EK konstatuje, že je příliš brzo na hodnocení výsledků této metody, je taková snaha o objektivizaci sympatická. V tomto srovnání je naše inspekce zaměřená spíše na procesy než na výsledky a objektivní nástroje hodnocení jí chybí. To souvisí s naší legislativou, která inspekci pokládá za úřední výkon v rámci správního řádu.

Benchmarking: Je definován jako metoda jak najít a implementovat dobrou praxi. Může být aplikován na různých úrovních. Často se zajímá o to, jak procesy a aktivity transformují vstupy do výstupů. Používá se na porovnávání výkonů různých organizací nebo na určování specifických výkonostních norem a standardů, kterých má být dosaženo.

Hodnocení výstupů: V tomto případě hodnocení není omezeno pouze na proces, ve kterém jsou vstupy převáděny na výstupy, ale

zabývá se dopadem výstupů na veřejnost. To vyžaduje vhodné hodnotící instrumenty a není to přímočarý proces. Politika hodnot a cílů, kterou služba uskutečňuje, zrovna tak jako povaha informací sbíraných při hodnocení různých opatření, může vyvolat vzrušené diskuze a vyznít nakonec kontroverzně.

Vstup nástrojů měřících výkon na pole sociálních služeb představuje zlepšení posuzování efektivnosti a nikoliv pouze výsledků jednotlivých procesů. Ovšem takový přístup není bez rizika, protože hodnocení účinnosti může být metodologicky obtížné a politicky zneužitelné. Existuje nebezpečí přílišného zaměření na výstupy, obzvláště, je-li výkonnost měřena v kvantitativních hodnotách. Například, jsou-li hodnoceny finanční výdaje bez souvislosti, zda jsou služby dostatečným způsobem adresovány těm, kteří je potřebují. Jinak řečeno, hodnocení výsledků může vést k efektu „odstředování smetany“, tedy k selekci takových dat, které podpoří politicky žádoucí pozitivní hodnocení, bez ohledu na to, zda služby opravdu uspokojí potřeby těch, kteří je dostávají: „Podívejte se, jak jsme dobří, když naše radnice vynakládá na službu pro občany tolik milionů!“

➤ Orientace na uživatele

Cílem je zvýšit kvalitu a efektivnost, zejména ustanovením přímé zpětné vazby mezi uživateli a poskytovateli. Dalším cílem je zvýšení samostatnosti uživatelů a využití jejich participace na společenském životě. To vysvětluje, proč moderní strategie podporují přístup k sociálním právům a usilují o zvýšení orientace na uživatele a o jeho autonomii.

Existují rozdílné modely jak zahrnout uživatele do procesu poskytování služeb. Uživatel může být chápán jako občan disponující svými právy (**welfaristický přístup**) nebo jako spotřebitel uplatňující volbu (**spotřebitelský přístup**), případně jako koproducent, který ovlivňuje způsob poskytování služby (**participační přístup**). V praxi

„Welfarismus“	„Spotřebitel“	„Participace“
Hierarchické uspořádání systému služeb Snaha o úplné pokrytí službami Uniformní služby Stejné standardy pro všechny Výbory a komise pro řízení služeb společností Kontrola kvality státními inspekcemi Důraz na lidská, pacientská, uživatelská práva	Konkurence Individuální výběr Průzkum trhu Vouchery Spotřebitelská orientace Spotřebitelský lobbying Ochrana spotřebitelů	Kolektivní svépomoc Dobrovolnictví Podpora uživatelů a poskytovatelů na komunitní bázi Podpora místního zakotvení Orientace k posílení postavení uživatelů Více uživatelské kontroly nad poskytováním služby Více dialogu s uživatelem

(II. část)

dobrého řízení

bývají užívány strategie, které jsou mixem těchto rozdílných modelů.

Legislativní zavedení povinností pro poskytovatele služeb zacílené na posílení uživatelských práv koresponduje s welfaristickou logikou. To je například přístup Francie na poli pobytových služeb.

Systém s přímými platbami uživatelů, kteří jsou vybaveni individuálním příspěvkem umožňujícím vybrat si mezi různými nabídkami, je typický spotřebitelský přístup. Tato možnost existuje v několika členských státech: ve Velké Británii, v České republice, v Holandsku, v Rakousku a v Německu, zejména na poli dlouhodobé péče.

Už jen letmý pohled na tabulku ukazuje, že v České republice se uplatňuje také silný „welfaristický“ přístup. Je otázkou do diskuze, kdy rozdílné přístupy uplatňované v rámci jednoho systému služeb působí synergicky a kdy mohou být v kolizi.

Příklady participačního přístupu nacházíme tam, kde jsou uživatelé přímo zapojeni do managementu služeb. Účastní se například v orgánech, které rozhodují o rozpočtu. To je případ péče o děti v Itálii, kde rodiče hrají v systému poskytování služeb významnou roli.

Je zřejmé, že modely postavené na nových principech počítají s informovaným a samostatným uživatelem. Takový předpoklad však často odporuje na sociální poli realitě. Zpráva EU upozorňuje, že příjemcům služeb chybí nezbytné informace, aby mohli učinit skutečně informované rozhodnutí (o svých potřebách, o poskytovatelích, o jejich možnostech, o úrovni kvality atd.). Bylo by fér dodat, že uživateli mohou chybět i kompetence s informacemi smysluplně zacházet, přičemž přísně ekonomické pojetí trhu předpokládá informovaného zákazníka, který se chová racionálně. Závěr je zřejmý: aby mohla být orientace uživatele alias „spotřebitele“ efektivní, musí systém zahrnovat nezbytné podpůrné mechanismy a služby. Bez fungující podpory je uživatelský přístup pouhou proklamací.

➤ Integrace služeb

Integrace znamená koordinaci při poskytování určitého rozsahu služeb příjemcům. Bývá často implementovaná skrze „integrovanou

bránu služeb“ a nebo „základnu služeb“, která často činí přístup ke službám uživatelsky přátelský. Jako příklad integrace služeb je sloučení právního a sociálního poradenství pro zadlužené osoby. V některých zemích existuje integrace zdravotních a sociálních služeb pro osoby závislé na drogách.

Jiný příklad může být z oblasti dlouhodobé péče, kde posun k integrované péči pro seniory je důležitým modernizačním trendem. Původní fragmentace na specializované služby zdravotnické a sociální je důsledkem historických okolností. Příklady takové integrace můžeme najít v Itálii. Diskuze pokračuje také v Holandsku, kde proběhla řada fúzí mezi poskytovateli home-care péče a pobytovými službami.

➤ Decentralizace

Pohyb od centrální státní odpovědnosti na úroveň lokální politiky je převažující tendencí ve všech členských státech. Myšlenka, že místní samosprávy mají lepší povědomost o potřebách jejich obyvatel než centrální vlády, zvyšuje naléhavost regionální autonomie. Dobrým důvodem decentralizace je rovněž hledání nákladové efektivity a výkonnosti. Avšak decentralizace by měla být současně doprovázena alokací dostatečných rozpočtových prostředků, jinak by rozdíl mezi regiony v ekonomických zdrojích měly negativní dopad na poskytování služeb. Přesto ve většině členských států EU zůstává převaha nástrojů sociální politiky v rukou centrálních vlád. Při budování víceúrovňového řízení jsou vlády konfrontovány s rozporem mezi přizpůsobením služeb místním potřebám a nutností zachovat univerzálnost sociálních práv pro občany celého státu. Druhý rozpor mezi lokální autonomií a centralizovaným rozpočtovým řízením se dotýká fiskální politiky státu.

Posledním tématem jsme se ocitli na poli **politické regulace služeb** ve veřejném zájmu. Tomuto tématu rád vyhradím prostor ve třetí, poslední části článku o evropských proměnách v některém z příštích čísel časopisu. Jakým způsobem se v Evropě vyvíjí spor veřejnoprávní regulace versus regulace tržní nebo jak členské státy přistupují k partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem, může být inspirací pro podobné diskuze u nás.

PhDr. Pavel Čáslava

senátor Senátu PČR

a předseda etické komise APSS ČR



MK MARKET



Velkoobchod se zdravotnickým materiálem

Výdejna zdravotnických potřeb

Specialista na hygienické pomůcky pro inkontinenci

PROFESIONÁLNÍ SYSTÉM SLUŽEB

PRO

PROFESIONÁLY



Pro poskytovatele sociálních služeb: široký zdravotnický a hygienický sortiment, rychlost, kvalita, bonusový systém, programy stálé podpory

Pro uživatele služeb: Celoroční sponzorské aktivity

Pro pracovníky služeb: specializované a certifikované vzdělávací programy

www.inkontinence.info, www.mkmarket.com

INZERCE

Pečovatelská služba

James edition

Je nejrozšířenějším počítačovým informačním systémem pro terénní sociální služby v ČR

Při pořízení IS do 30.9.2009 je při předložení tohoto inzerátu pro Vás připravena **sleva 15%**

Bližší informace na www.pecovatelska.cz
info@pecovatelska.cz
 tel.: 603 325 525

Rádi Vám zašleme demoverzi nebo přijedeme program předvést