

# FINANCOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku uspořádal v Senátu dne 24. listopadu seminář *Financování a kontrola sociálních služeb*. Program zahájila předsedkyně senátního výboru RNDr. Alena Palečková, která připomněla, že nedávno projednávaná novela zákona o sociálních službách se velmi úzce dotýkala problému financování. Debata na garančním výboru se soustředila zejména kolem otázek, jak zamezit plýtvání v sociálních službách a jaký je optimální model financování. Seminář by měl být logickým pokračováním diskuze, tentokrát za účasti externích odborníků a širší veřejnosti. Z některých příspěvků vyjímáme důležité pasáže.

## Senátor Pavel Čáslava

„Systém sociálních služeb je u nás nastaven značně paternalisticky, stát se snaží reglementovat téměř vše a není divu, že veřejnost očekává, že bude všechno také finančně garantovat. Populační hrozby vyžadují zvýšení výkonnosti a efektivity služeb. Na rozdíl od okolní Evropy, kde vedle sebe koexistují nestátní neziskové organizace i podnikatelské subjekty, u nás je vysoké procento služeb zajišťováno krajskými, v podstatě polostátními provozovateli. Jaký je asi jejich inovativní potenciál?“

Progresivní systémy ve světě se vyznačují zaváděním tržních prvků, u nás měl takovou roli sehrát nově zavedený institut příspěvku na péči. Jak to dopadlo? Nedávná analýza Ministerstva práce a sociálních věcí upozorňuje na nesprávně chápaný účel příspěvku na péči v nejrozsáhlejší skupině příjemců v I. stupni, „kteří často chápou tuto dávku jako odškodnění za jejich zdravotní stav a zvýšení příjmu“. Příspěvek je používán místo nákupu služeb na osobní spotřebu. Avšak termín „zneužívání příspěvku“ je spíše klišé. Počáteční příčina je samozřejmě v nedokonalosti zákona. Chybí také objektivní informace o chování příjemců příspěvku a jejich motivech. Samotné konstatování nesprávného použití a jeho finanční vyčíslení k dobré analýze nestačí; pokusy o legislativní nápravu ad hoc mohou být střídáním naslepo. O některých vlivech můžeme jen spekulovat. Peníze z příspěvku nakonec nemusí skončit v peněžence příjemce. Některé neziskové organizace (Život 90) upozorňují na častý výskyt tzv. „ekonomického zneužívání“ seniorů rodinnými příslušníky.

K otázkám kontroly: V našem prostředí jsme zvyklí na kontrolu spočívající na ověřování správnosti postupů a procesů, testování srovnáváním s pravidly. Tento model má jednu velkou nevýhodu, je velice těžké přijít s jakoukoliv inovací, jestliže je postup striktně dán a není možné se od něj odchýlit. Někdy funguje známý paradox, který jsme si možná vyzkoušeli na vlastní kůži: Postup byl při kontrole shledán jako perfektní, podle pravidel, ale výsledek byl přesto pod psa. Filozofie moderních kontrolních systémů je jiná; jsou zaměřeny nikoliv na proces, ale na výsledek. Jako příklad může sloužit systém Comprehensive Area Assessment, který vznikl na půdě Audit Commission, anglické nezávislé kontrolní instituce, a je používán k hodnocení regionálních veřejných služeb v celé Velké Británii.“



## Jiří Marek, výkonný ředitel Unie zaměstnavatelských svazů ČR

„Je dotace do sociálních služeb ve výši 6,8 miliard Kč ročně hodně, nebo málo? V době, kdy je třeba snížit zadlužení státu, nám chybí jasná kritéria financování. Aby se vnesla do rozhodovacích procesů alespoň nějaká racionalita, používá se technika „kopírování“ předcházejících výdajů. Nebyl naplněn zákon o sociálních službách, neexistuje národní plán rozvoje sociálních služeb, není na celostátní úrovni definována potřeba jednotlivých druhů služeb. Tudíž nelze posoudit, zda se z veřejných prostředků poskytuje odpovídající částka. Dosavadní systém poskytování selektivních dotací poskytovatelům je neudržitelný. Východiskem je stanovení normativních nákladů a nastavení zásad financování. Klíčovým principem je platit za výkon, a nikoliv za jeho příslib, bez jakékoliv kontroly, jako dosud.“

## Martin Žárský, ředitel odboru sociálních služeb Ministerstva práce a sociálních věcí

„V pokrytí celkových nákladů systému sociálních služeb za rok 2009 vysoko převažuje podíl veřejného sektoru (83 %), zatímco uživatelé se podílí pouze 17 %. Podíl je rozložen nerovnoměrně. V poradenství uživatelé neplatí nic, ve službách sociální prevence pouze symbolické částky, naopak velmi významně se uživatelé podílí ve službách sociální péče (46 %). Cílem je financovat služby sociální péče především ze zdrojů klientů ve výši, která pokryje běžné provozní náklady poskytovatelů. Dotační financování státem by mělo být v budoucnosti jen doplňkové a mělo by zabezpečovat kvalitativní rozvoj služeb nebo upravovat specifické rozdíly dané regionem nebo cílovou skupinou klientů.“

Údaje o příjemcích příspěvku na péči (dále jen příspěvku) ukazují, že jde fakticky o seniorskou dávku. Seniori mají majoritní podíl ve všech stupních, největší ovšem v I. (75,4 %). Z hlediska

způsobu použití je zcela zjevné, že příspěvek je využíván především při zajištění péče fyzickou osobou, nejčastěji členem rodiny. Se stupněm závislosti tento podíl mírně klesá a naopak se zvyšuje podíl péče ze strany registrovaných poskytovatelů sociálních služeb.

Eskalace výdajů státního rozpočtu od roku 2006 v oblasti přímé podpory uživatelů (nárůst 377,36 %) vyvolává potřebu zásadních změn: Zavést věcnou výplatu příspěvku a odstupňovat dle způsobu použití, tj. ocenit sdílenou péči; zpřesnit účel příspěvku a posílit kontrolní mechanismy. Dále upravit výši dávky v I. stupni příspěvku a přeměřovat ho do podpory služeb, zvýšit participaci samospráv a klientů na financování sociálních služeb, přepracovat systém hodnocení nároku na příspěvek. Bude nutné zavést princip veřejné soutěže nebo vyrovnávací platby na základě evropské směrnice o službách na vnitřním trhu.“

### Jiří Horecký, prezident Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

„Jak se projevuje míjení příspěvku na péči s nabídkou v číslech: V květnu 2009 celých 71,9 % z celkového počtu 296 705 příjemců příspěvku nemělo žádného registrovaného poskytovatele. V domovech pro seniory existuje převis poptávky. Je registrováno 53 tisíc žádostí, přičemž kapacita domovů představuje necelých 38 tisíc (již obsazených) lůžek.“

Ing. Horecký vidí nedostatky systému sociálních služeb v neefektivním financování sociálních služeb, v závislosti na dotacích ze státního rozpočtu, která spolu s přehnanou cenovou regulací zapříčiňuje stagnaci rozvoje.



### Pavel Dušek, prezident Unie zaměstnavatelských svazů

„Čtyřicetiletá zkušenost s přidělovým systémem státní sociální péče byla dostatečná na to, abychom pokus o vyloučení vztahů nabídky a poptávky mezi poskytovateli a uživateli sociálních služeb již nikdy neopakovali. Trh sociálních služeb musí být bezesporu regulovaný. Regulovaný však neznamená zdeformovaný. I zdeformovaný je zřejmě lepší než žádný. Prakticky žádný je ten náš současný. Připomeňme si znovu učebnici ekonomie. Trh se ustaví vždy tam, kde jednotliví aktéři mohou svobodně sledovat svůj zájem, což značí, že ke směně mezi nimi dojde jen tehdy, je-li pro obě strany výhodná, a tam, kde existují vlastnické tituly, tedy právo disponovat konkrétním majetkem. Položme si otázku, kdo



je dnes účastníkem takové směny v sociálních službách. Na jedné straně zřejmě poskytovatel, na straně druhé – uživatel? Ouha. Uzákonění kočkovpsa v podobě souběhu příspěvku na péči v rukách uživatelů a dotací v moci státu vedlo k tomu, že sám uživatel není schopen vytvořit koupěschopnou poptávku. Lapidárně řečeno, bez přidělené státní dotace nemůže být ze sociálních služeb poskytnuto vůbec nic. Princip státní plánovací komise tedy funguje nerušeně dál. U poskytovatelů služeb tak Ministerstvo práce a sociálních služeb v součinnosti s kraji podle své úvahy v podstatě objednáva kapacitu, o něž se následně potřební uživatelé s menším či větším štěstím podělí. Zastánci tohoto modelu nepochybně namítnou, že jeho legitimita je dána tzv. střednědobým plánováním sociálních služeb na obecní, krajské i celostátní úrovni. Podívejme se však, jak současná praxe vypadá. Jednotlivé obce povinnost plánovat nemají a také v drtivé většině neplánují. Kraje s minimální součinností ze strany uživatelů plánují mj. proto, že existence plánu je pro ně nezbytnou podmínkou pro získání dotací na sociální služby v kraji od ministerstva. Ministerstvo krajům tuto podmínku paradoxně dalo, ačkoliv samo již čtvrtým rokem neplní svoji zákonnou povinnost zpracovat plán rozvoje sociálních služeb na úrovni celonárodní. Abych však nenechal nikoho na pochybách. Za řešení nepovažuji zdokonalenou soustavu plánovitého řízení, kterou si řada z nás jistě dobře pamatuje z let osmdesátých. Za řešení považuji již dvacet let naplnění principu peníze za klientem, neboli prostou zásadu úhrady obvyklých nákladů na poskytnutou službu, kterou si uživatel v rámci svých finančních možností objednal.

Při většině debat o financování sociálních služeb přejde státní správa dříve či později v pláč. Na příspěvky na péči dáváme čím dál víc. Příspěvky na péči se zneužívají. Místo pláče doporučuji zabývat se dvěma otázkami. Ta první zní, v jaké míře má být v České republice péče v rodinách zadarmo a v jaké za peníze. Od severu k jihu Evropy je totiž odpověď zcela jiná. To, že našemu naturelu zřejmě neodpovídá model péče v široké řecké rodině, která se i bez příspěvku státu o své nemohoucí buďto postará, nebo nepostará, ještě neznamená, že musíme kopírovat skandinávský model, ve kterém je pomoc rodiny honorována tak jako péče institucionální. Výše finanční podpory každého člověka závislého na pomoci druhých je totiž tématem výsostně politickým. Je úkolem politiků stanovit tuto výši, a tím i velikost koupěschopné poptávky na straně příjemců podpory.“

PhDr. Pavel Čáslava  
Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku