



Identifikované nedostatky v oblasti zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb, plánování a síťování sociálních služeb

V projektu MPSV „Zvýšení efektivity systému sociálních služeb“ má být mimo jiné vytvořena Metodika pro zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb a Metodika plánování a síťování sociálních služeb. V rámci práce na těchto metodikách se ukázalo jako užitečné stručně popsat hlavní nedostatky či rezervy v systému plánování (včetně zjišťování potřeb poskytování sociálních služeb) a síťování sociálních služeb – ty jsou shrnuty v následujícím textu.

Soubor identifikovaných nedostatků má kromě popisu ovšem sloužit i jako výchozí zdroj pro koncipování obou výše zmíněných metodik. To znamená, že metodiky budou podle svého tematického zaměření reagovat na odpovídající popsané rezervy a budou navrhopat postupy vhodné pro jejich řešení. Lze tedy předpokládat, že pro všechny zájemce budou k dispozici nástroje umožňující lépe koordinovat a řídit celý proces plánování a síťování sociálních služeb.

Vznikající metodika má za úkol propojovat jednotlivé aktéry zainteresované do oblasti sociální práce s koncovým klientem sociální služby. Na této cestě existuje mnoho milníků, kde komunikace zdánlivě selhává. Nelze na sociální služby nahlížet jako na všespásný a izolovaný systém, zejména s ohledem na demografické změny společnosti. Jedno souvisí s druhým. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách mluví o zajišťování potřeb osob v nepříznivé sociální situaci. V současnosti neexistuje žádný metodický nástroj na sběr potřeb – jak také. Každý je jedinečný, potřeby každého člověka jsou různé. Systematizace řešená touto metodikou má vést k sladění postupů mezi sociální prací na obcích, registraci sociálních služeb, tvorby (krajských či obecních) sítí služeb, jejich financování a kontroling). Jde tedy o propojování rolí státní správy a samosprávy, sladění „profesního jazyka“ v horizontální i vertikální úrovni.

O co jde?

Z hlediska legislativního zakotvení je téma potřeb a jejich zjišťování uvedeno jak v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, tak i v prováděcí vyhlášce č. 505/2006 Sb. Podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, kraje zjišťují potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území, zpracovávají střednědobé plány rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi na území krajů, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby, a informují obce na území krajů o výsledcích zjištěných v procesu plánování, přičemž při zpracování plánu přihlíží kraje k informacím od obcí, dále



sledují a vyhodnocují plnění plánů rozvoje sociálních služeb za účasti zástupců obcí, zástupců poskytovatelů sociálních služeb a zástupců osob, kterým jsou sociální služby poskytovány a rovněž zajišťují dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb a určují síť sociálních služeb na území kraje.

Postupy pro zjišťování potřeb a případně i otázka, jak potřeby samotné pojímat, se neseťkává s jednoznačnou a jednotnou podobou či odpovědí.

Co je „potřeba“ a jak na ni?

Pokud jde o téma zjišťování potřeb, samotnému pojmu „potřeba“ i přístupu k tomu, jak potřeby zjišťovat, jde napříč kraji, obcemi i poskytovateli sociálních služeb o různé uchopení tématu. Mnohé kraje usilují o jednotný postup a zachycení (nenaplněných) potřeb v rámci svých plánovacích procesů, kdy pracují zejména s obcemi a poskytovateli. Rozdílnost v rámci ČR je nicméně zjevná a pramení jen z doby, kdy bylo plánování a posléze utváření sítě služeb svěřeno krajům do samostatné působnosti, přičemž od této doby nejsou kraje nijak vázány se řídit konkrétněji stanovenými postupy (nad rámec zákona a vyhlášky), a to ani v podobě metodických příruček a podobných materiálů zpracovaných i ve spolupráci s představiteli některých krajských úřadů či obcí. Někdy vázne i samotný sběr potřeb a přenos informací mezi jednotlivými články, úrovněmi a zapojenými aktéry plánování soc. služeb. Náročnost celého procesu plánování rovněž zapříčiňuje menší flexibilitu ve změnách v síti a svou roli sehrává často i slabší provázanost mezi poskytovateli při řešení nepříznivé sociální situace (NSS) u konkrétních osob. Známým problémem je nadužívání služeb v případech, kdy lze situaci řešit prostřednictvím jiných segmentů (nesociálních) služeb. Jistou roli hraje i postoj veřejnosti, kdy nemusí být vždy nakloněna poskytování (zejména některých druhů služeb) v blízkosti svého bydliště.

Zásadním problémem, proč nedochází k naplňování zákona o sociálních službách je skutečnost, že není definováno, co jsou POTŘEBY (co za nimi jednotliví aktéři vidí) na takové úrovni, aby bylo možné bavit se o koordinovaném sdílení informací mezi partnery, tj. poskytovateli sociálních služeb, obcemi, kraji, státem, a to jak mezi samosprávou, tak i přenesenou působností (obce a kraje x jednotlivé úřady).



Identifikované nedostatky:

- Chybí jasný metodický výklad, co je to potřeba z pohledu zákona o sociálních službách a jak s ní pracovat.
- Základní činnosti sociálních služeb nejsou uvnitř organizace vždy vnitřně propojené s obsahem, tj. není vypracovaný převodník obsahu základních činností, které charakterizují daný druh sociální služby a samotnou činností srozumitelnou jak pro pracovníky, tak i koncové klienty.
- Sociálním službám někdy chybí jasné ukotvení své činnosti ve vazbě na základní činnosti daného druhu sociální služby, které se věnují. Některé činnosti organizace se tak nevejdou do obsahu daného druhu sociální služby. To vede ke stavu, že rozpočet na sociální službu sanuje činnost, kterou má financovat jiný zdroj, např. školství / samospráva / komunita /....
- Častá neexistence rozvojového plánu organizace ve vazbě na standart kvality č. 1 a č. 15. Vůči síťování sociálních služeb na úrovni obcí a krajů by bylo přínosné zpracovat dokument tzv. garantované nabídky / popisu realizace služby s jasným zadáním (stanovením podrobnější předepsané osnovy), co má tento dokument obsahovat (kdy, kde a proč jako služba funguji, co přesně kdy, kde a za kolik nabízím, co garantuji klientům, co garantuji samosprávám/zadavatelům v kraji/ORP).
- Uživatelé sociálních služeb mají nárok na jasné a srozumitelné informace viz § 88, písm. d) *“zpracovat vnitřní pravidla zajištění poskytované sociální služby, včetně stanovení pravidel pro uplatnění oprávněných zájmů osob, a to ve formě srozumitelné pro všechny osoby,”*. Poskytovatelé v současné době uvádějí v registru poskytovatelů popis realizace. Ten je však často neaktualizovaný a neobsahuje garance (jasná sdělení), co sociální služba garantuje klientům, zadavatelům služeb, partnerům. Někteří poskytovatelé v popisu realizace uvádí pouze základní činnosti služby, přičemž základní činnosti ve legislativním znění jsou pro klienty nesrozumitelné (chybí vysvětlení či příklady). Informace se často liší v registru/na webu/tiskovinách...
- Základní činnosti by měly být sociální službou lehce vykazatelné i s časovým obsahem, pak bude možné kvantifikovat konkrétní činnost konkrétní sociální služby na nepříznivou sociální situaci konkrétních osob (půjde ověřit kontrolou na místě, případně formou identifikace po vzoru výkazu zdravotních pojišťoven prostřednictvím rodného čísla). O takto vykázaných (případně anonymizovaných) datech sociální služby by věděl sociální pracovník na úrovni obce s rozšířeno působností (ORP) ve spolupráci s koordinátorem plánování v daném správním obvodu ORP.



- Chybí Jednotná datová základna, která by data soustřeďovala a distribuovala.
- Sociální pracovníci na obcích nepracují se základními činnostmi a úkony dle § 35 zákona č. 108/2006, tzn. nepropojí zjištěné/zjišťované potřeby osob, zjištěných sociální prací na obci s nabídkou poskytovatelů sociálních služeb. Chybí propojení mezi činnostmi sociálních pracovníků na obcích (včetně orgánů sociálně právní ochrany dětí – OSPOD) s komunitním plánováním. Pracovníci neumí potřeby osob přiřadit k základním činnostem služeb, neumí převést potřeby v území v časové rámce (úvazky/fond pracovní doby) pro zabezpečení potřeb (kolik osob/úvazků) může/má zabezpečit nepříznivé sociální situace potřebných osob.
- Jelikož nefunguje výše uvedené, nelze kvantifikovat data v kompaktnějších celcích sociální služba – obec – ORP – kraj – stát (Ministerstvo práce a sociálních věcí / Ministerstvo zdravotnictví – v případě sociálně zdravotního pomezí), což vede k nemožnosti standardizace v rámci celého státu (zjišťování potřeb, vyhodnocování potřeb, nacenění potřeb a následné financování sociálních služeb, tedy jednoho z několika pilířů sociální politiky státu).

Sít' sociálních služeb krajská a nadregionální

Dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, kraj mj. „zpracovává střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi na území kraje, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby, a informuje obce na území kraje o výsledcích zjištěných v procesu plánování“, dále „zajišťuje dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb“ a „určuje síť sociálních služeb na území kraje“, přičemž „síť sociálních služeb je součástí střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje“. Od roku 2026 bude také Ministerstvo práce a sociálních věcí určovat síť sociálních služeb s celostátním nebo nadregionálním charakterem.

V dlouhodobějším horizontu se ukazuje, že byt' je v zákoně o sociálních službách uvedena obecná definice Střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb (SPRSS) i sítě služeb (detailněji popsáno v prováděcí vyhlášce č. 505/2006 Sb. v části sedmé + zpracované metodiky MPSV), nejsou jednotlivé SPRSS i síť sociálních služeb krajů sjednoceny, stejně tak a kritéria vstupu či zařazování/vyřazování do/z těchto sítí nejsou totožná. Je tedy možné konstatovat, že v rámci ČR existují dílčí krajské subsystémy. Kromě toho je část sociálních služeb, které mají (mít) charakter nadregionální nebo celostátní, finančně podporována přímo z MPSV.



Důsledky problému

V současné době se můžeme setkat v různých krajích kromě „základní“ sítě i s dalšími druhy sítí, jak je uvedeno níže v následujících odstavcích. Odlišné podmínky a přístup k utváření sítě přirozeně působí potíže poskytovatelům sociálních služeb ucházejícím se o zařazení do sítě, popř. rozšíření kapacit v síti (nemluvě o skutečnosti, že některé kraje např. také na určitou dobu síť sociálních služeb mají uzavřenou a nepouštějí do ní nové poskytovatele), kdy musí také naplňovat různorodé požadavky související s financováním sociálních služeb zařazených v síti. Na rozdílné přístupy ke koncipování sítě poukazují též uživatelé služeb či zájemci o sociální služby a potýká se s nimi rovněž MPSV.

Identifikované nedostatky:

- Na celostátní úrovni neexistuje Jednotná datová základna, která by propojila data od poskytovatelů sociálních služeb, obcí a obecních úřadů, úřadů práce, České správy sociálního zabezpečení, popř. data zdravotních pojišťoven.
- Chybí sdílení jednotných informací mezi všemi zapojenými aktéry, sociální šetření je prováděno i vícekrát v jednom čase (a vždy od začátku), přičemž každý z aktérů provádí šetření odlišně, sociální šetření nejsou přenositelná, chybí důvěra v kvalitu sociálních šetření ostatních aktérů. Dochází i k duplicitám v poskytování sociální služby (klient více sociálních služeb najednou, i stejného druhu), kdy není jednoznačně oddělena zakázka, není nastavena spolupráce mezi subjekty tak, aby směřovaly k řešení nepříznivé sociální situace osob. Situace se neřeší komplexně (složitější případy vyžadují součinnost i jiných složek, než je sociální služba, které někdy nejsou spoluprací nakloněny, není to automatický děj). Duplicity v zájemcích o poskytování služby zkreslují údaje o potřebnosti v území.
- V současné době různé subjekty sbírají různá data v různých termínech od různých zapojených stran v různých termínech.
- Z výše uvedeného vyplývá, že kraje zajišťují tvorbu sítí na základě nezjištěných oprávněných potřeb a tu pak financují prostřednictvím dotace ze státního rozpočtu.
- Neexistuje legislativní opora pro spolufinancování sítí krajů ze strany místních samospráv (obcí).
- Kraj coby poskytovatel dotace a správce sítě může využívat nástroje kontroly plnění role/povinností služeb zařazených v síti a finanční kontroly, jejíž součástí je účelnost. Ne všechny kraje mají nastaven systém kontroly účelu a pokud mají, je to opět nejednotné napříč



ČR. Dalším problémem je, že obsahově se kraje překrývají s inspekcí MPSV, neboť bez znalosti osobní dokumentace klientů nelze hodnotit plnění účelu a řešení nepříznivé sociální situace.

- Kraje, obce/ORP mají různé místní samosprávou určené priority, termíny, dotační podmínky, což je pro poskytovatele zatěžující. Obce nemají povinnost respektovat síť sociálních služeb kraje, ne vždy přistupují k pověření výkonem SOHZ kraje a nejsou povinny spolufinancovat sociální služby na svém území. Oproti tomu je ze strany krajů tlak/požadavek na zajištění spolufinancování služby ze strany obcí. Poskytovatel pověřený výkonem SOHZ legitimně očekává financování z veřejných zdrojů, nemůže se však financování z rozpočtů obecních (ale ani krajských) samospráv domáhat.
- Proces registrace sociálních služeb není dostatečně propojen s procesy síťování a financování. Pokud kraj bude chtít zanést některé registrační podmínky do smlouvy či Pověření SOHZ mezi krajem poskytovatelem, je nutné mít možnost i tyto podmínky kontrolovat v rámci samostatné působnosti bez kolize s přenesenou působností (inspekcí MPSV).
- Ve stávajícím systému lze pouze omezeně cíleně finančně podpořit kvalitní sociální služby (např. služby s vyšším zastoupením více kvalifikovaného personálu, s více sociálními pracovníky, vysokoškolsky vzdělaným personálem). Jsou pro systém dražší v daném druhu služby (i když jejich schopnost řešit nepříznivou sociální situaci klienta je daleko vyšší), dotace z kap. 313 – MPSV státního rozpočtu je postavena více méně na průměrné dotaci v daném druhu a rovném přístupu ke všem. Poskytovatelé jsou upřednostňováni méně nároční klienti, ostatní mají tendenci propadat systémem.
- Chybí shoda na tom, co je to kvalitní sociální služba, resp. jak ji identifikovat na základě stanovených indikátorů. V systému stále přetrvává „lpění na klientech“, místo posouvání mimo službu, nefunguje předávání klientů mezi službami dle změny potřeb. Přetrvává obava o dotaci, zvláště v systémech, kde se dotace odvíjí přímo od vykázaných „hodin/intervencí/kontaktů...“ (pokud klienta posunu, musím rychle najít nového, abych neměl málo hodin...). Systém by měl do jisté míry akceptovat „připravenost k poskytnutí služby“, nelze čekat, že poskytovatel bude zcela pružně snižovat stavy personálu k aktuální potřebě klientů – roli hraje i personální politika, stabilizace zaměstnanců.
- Ideálním stavem je výstavba sítí krajů na předpokladech pružného reagování systému sociálních služeb na zjištěné oprávněné potřeby v území. Toto lze však dosáhnout pouze při neomezených finančních možnostech a lidských zdrojích. Aktuálně nelze předvídat ani z roku na rok, jaké finanční prostředky budou do systému soc. služeb poskytnuty, proto nelze ani odpovědně plánovat rozvoj sociálních služeb. Zjištěné potřeby v území často převyšují finanční



možnosti aktuálního roku, nelze tedy s jistotou garantovat pokrytí všech zjištěných potřeb, což má za následek stav, kdy se služby nedostávají ke klientům včas, např. pokud potřeba nastane akutně, po návratu z nemocnice atd. Stávající kapacity jsou často využity maximálně, nejsou v systému rezervy pro poskytnutí služby ihned (akutně).

- Nastávají však i situace, kdy je dostatek financí ale nejsou dostupné personální kapacity (často trvá i půl roku, než je místo obsazeno kvalitním pracovníkem, v některých odlehlých částech krajů nelze najít nového sociálního pracovníka i více než rok). Je nutné otevřít diskusi o prioritizaci zajištění potřeb ve vztahu k omezeným zdrojům, popř. omezené zdroje cíleně podpořit.
- Chybí účinný a efektivní kontrolní systém v oblasti kvality poskytovaných služeb – nejen u poskytování, ale i u samotného „výběru“ klientů ze zájemců o službu a nastavení úhrad za poskytování služby v regulích úhradové vyhlášky. Pokud je odhalen „povinný nadstandard“ je předáváno jako podnět inspekci, ale pokud poskytovatel umí oddělit smlouvu o jiných službách od smlouvy o poskytování služby, inspekce nedokáže reagovat.
- Procesy komunitního plánování nejsou na úrovni obcí legislativně povinné. V rámci posloupnosti plánovacího procesu je klíčové zavedení nutnost společně plánovat na úrovni obce s rozšířenou působností (ORP), a to za celé správní území. Procesy komunitního plánování jsou základním kamenem pro krajské plánování. Potřeby se zjišťují od spodu výše. Komunitní plánování ve spojitosti s nutností spolufinancovat je nutné ukotvit v ZSS. Povinnost zde má pouze kraj.
- Koordinace plánovacího procesu (ideálně pracovní pozicí – koordinátor komunitního plánování) není v tuto chvíli zakotvena v zákoně o sociálních službách, přesto je pro ORP nutností, nehledě na možnost provázání na spolufinancování sítě kraje. Jedná se o propojení místních samospráv (samostatné působnosti) s činností úřadů (přenesené působnosti) formou dialogu.
- Nejednotný přístup k financování sociálních služeb – na úrovni krajů nejsou jednotná pravidla (termíny, způsobilost nákladů, očekávaná či požadovaná výše úhrad apod.).
- Chybí společná jednotka kapacity pro definici potřeb (jednotky, kterými jsou definovány kapacity v sítích služeb, se liší mezi kraji, případně dalšími subjekty, obce neumí definovat potřebné kapacity v jednotkách sítě služeb, zejména v případě úvazků pracovníků).
- Neexistuje jednotný přístup mezi kraji, případně dalšími subjekty pro definici kapacity a očekávaného objemu poskytnuté péče (např. počet hodin přímého výkonu na 1 úvazek apod.).