

PLÁN ROZVOJE SOCIÁLNÍCH SLUŽEB JAKO NÁSTROJ PRO ODSTRANĚNÍ DLOUHODOBÝCH PROBLÉMŮ V SOCIÁLNÍ OBLASTI

Ladislav Průša

Jedním z nových prvků, které přináší do života nový zákon o sociálních službách, je plán rozvoje sociálních služeb. První úvahy o zpracování dokumentu obdobné povahy se objevily při projednávání návrhu zásad zákona o sociální pomoci v Poslanecké sněmovně Parlamentu na jaře roku 1995, kdy se hovořilo o zpracování sociální analýzy obce, která se měla stát podmínkou pro poskytování státních dotací na sociální aktivity jednotlivých obcí. Zpracování sociální analýzy obce vycházelo z těchto principů:¹

- bude se posilovat odpovědnost a působnost obcí v oblasti sociální pomoci a zvláště v oblasti sociálních služeb,
- bude se akcentovat právo na informace – základní sociální poradenství, které by měla poskytovat každá obec, a odborné poradenství, které bude poskytováno podle rozsahu spádovosti jednotlivých oblastí sociální problematiky v rámci okresu, kraje popř. i celostátně,
- odpovědnost obcí za uspokojování sociálních potřeb občanů nebude chápána tak, že je obec povinna zabezpečit všechny sociální aktivity vlastními silami, nýbrž jde o to, aby potřebné sociální aktivity byly jejím občanům dostupné, ať už je poskytuje kdokoliv,
- bude deklarována podpora státu nestátním subjektům, a to za jasně stanovených podmínek,
- sociální analýza obce bude metodickou pomůckou, která by obcím měla pomáhat v poznání a uspokojování sociálních potřeb jejich občanů,
- sociální analýza obce účinně napomůže tam, kde je dosud provozovatelem služeb stát (popř. také výlučně jen stát) a kde samosprávné obce nedisponují know how o sociální problematice, protože se v řadě případů zabývají jen výplatou sociálních dávek, ať už jako pověřené obce nebo obce v samostatné působnosti.

Takto zpracovaná sociální analýza obce (resp. města, popř. regionu) měla plnit řadu cílů:

- měla být zdrojem informací, potřebných pro poskytování dotací státu na krytí nákladů sociálních aktivit obcí a zdrojem statistických údajů,
- na základě historických, geografických, demografických, ekonomických a dalších skutečností měla přispět k tvorbě, popř. měla být součástí celkové analýzy obce (města či regionu), která je nezbytným předpokladem pro vytváření dlouhodobější rozvojové strategie,
- měla pomoci nalézt a kvantifikovat ty sociální skupiny, které jsou nejčastěji klienty sociální pomoci a ty skupiny osob, s jejichž způsobem života jsou spojena rizika,
- měla vést ke shromáždění informací o sociálních aktivitách provozovaných na vlastním území; není přitom nezbytné ani možné, aby každá obec disponovala všemi typy sociálních služeb, ale je nezbytné, aby obec byla schopna svého občana o takové službě informovat, event. mu (podle typu služby) napomoci ji zabezpečit nebo zprostředkovat,
- měla upozornit na některé problémy a potřeby, jako je např. dostupnost některých služeb, dopravní obslužnost atd., a ověřit existenci mechanismů kooperace obce s příslušnými orgány státní správy, s jinými obcemi a nestátními subjekty, popř. měla dát impuls k navázání těchto vztahů.

¹ Obce, města, regiony a sociální služby, SOCIOKLUB, Praha 1997.

V následujícím období se ukázalo, že charakter takto zpracovaných analýz je podstatně širší, než vyjadřoval její název, a proto se začalo hovořit o zpracování sociálně demografické analýzy a prognózy. S takovým označením tohoto dokumentu se bylo možno setkat v rámci návrhu věcného záměru zákona o sociální pomoci na podzim roku 1997. Jedna z prvních sociálně demografických analýz a prognóz byla zpracována v rámci projektu Phare „Optimalizace sítě sociálních služeb v Roudnici nad Labem a jejím okolí“.²

Zpracování takto pojatého dokumentu mělo vycházet zejména z toho, že v rámci reformy veřejné správy mělo docházet k posilování odpovědnosti a působnosti samosprávných orgánů v sociální oblasti, a to zejména při poskytování sociální pomoci. Tato odpovědnost za uspokojování sociálních potřeb občanů přitom neměla být chápána tak, že samosprávný orgán je povinen zabezpečit všechny sociální aktivity vlastními silami; potřebné sociální aktivity by občanům měly být dostupné bez ohledu na to, kdo tyto formy pomoci zabezpečuje a realizuje.

Tento dokument měl být nástrojem, který by obcím a městům měl napomoci v poznání a uspokojování sociálních potřeb jejich občanů tak, aby jimi koncipovaný plán rozvoje sociálních služeb odrážel objektivní potřeby občanů daného území a poskytoval dostatek relevantních informací pro financování navrhovaných sociálních aktivit ze strany státu a kraje.

Sociálně demografická analýza a prognóza obce (města) a jejího spádového území měla být zpracována ve třech etapách:

1. provedení demografické analýzy a prognózy kraje, popř. obce, resp. města a jeho spádového území,
2. zpracování SWOT analýzy, v jejímž rámci měla být věnována pozornost zejména zmapování vybavenosti dané obce (města) a jejího spádového území a porovnání zjištěných parametrů s hodnotami vybavenosti okolních regionů a celostátními hodnotami, zdůvodnění zjištěných odchylek a zmapování neuspokojených potřeb občanů, analýze vazeb sociálních služeb na související, popř. navazující odvětví. Pozornost je přitom vhodné věnovat i rozboru aktuálních trendů ve vývoji sociálních služeb v Evropě a v naší zemi.
3. zpracování plánu rozvoje sociálních služeb na základě poznatků zjištěných v předchozích etapách.

Po nástupu sociálně-demokratické vlády však bylo na počátku roku 1999 rozhodnuto přehodnotit tento systém a v zájmu zajištění ochrany uživatele sociálních služeb eliminovat jeho největší rizika (dostatečná dostupnost sociálních služeb, vytvoření nástrojů státu pro ovlivňování jejich dalšího vývoje). K realizaci tohoto kroku byla využita spolupráce s britskými odborníky, kteří m.j. upozornili na nezbytnost spolupráce všech zainteresovaných subjektů na kontinuálním a aktivním zjišťování potřeb ve stanoveném území a hledání způsobu jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů. Tento proces označovali jako „komunitní plánování“. Jeho obsahem má být:

- popis a analýza existujících zdrojů a potřeb, vč. ekonomického vyhodnocení,
- strategie zajišťování a rozvoje sociálních služeb,
- povinnosti zúčastněných subjektů,
- způsob sledování a vyhodnocování plnění plánu,
- způsob, jakým lze provést změny v poskytování sociálních služeb.

² Sociálně-demografická analýza a prognóza Podřipského regionu, SOCIOKLUB, Praha 1998.

Hlavním cílem zpracovaného komunitního plánu (zákon č. 108/2006 Sb. používá termín „plán rozvoje sociálních služeb“) by mělo být přispět ke zvýšení místní a typové dostupnosti jednotlivých forem sociálních služeb, a tím přispět ke snížení rizika sociálního vyloučení handicapovaných skupin obyvatelstva. Je zřejmé, že výraz „komunitní“ neodpovídá tomu, jak je v naší zemi chápán význam slova „komunita“ - v tomto smyslu by patrně vhodnějším výrazem bylo označení „regionální“, přičemž pod slovem „region“ si lze představit jak úroveň kraje, tak i území obce s rozšířenou, popř. přenesenou působností.

Regionální plán rozvoje obce (města) nebo kraje by měl být nástrojem, který by obcím (městům) i jednotlivým krajům měl napomoci v poznání a uspokojování sociálních potřeb jejich občanů tak, aby jimi koncipovaný regionální plán odrážel objektivní potřeby občanů daného území a poskytoval dostatek relevantních informací pro financování navrhovaných sociálních aktivit jak ze strany státu a kraje, tak i ze strany samotných klientů. Zpracování regionálního plánu rozvoje sociálních služeb by mělo být nedílnou součástí zpracování dlouhodobé rozvojové strategie obce (města) a kraje, která by odrážela historické, geografické, demografické, ekonomické a další skutečnosti tohoto území.

Stejně jako při hodnocení každého sociálně ekonomického jevu, tak i při koncipování regionálního plánu rozvoje sociálních služeb je totiž nezbytné vycházet z analýzy demografického vývoje a především z očekávaných změn ve struktuře obyvatelstva. Při koncipování regionálního plánu rozvoje sociálních služeb je proto potřebné vycházet z demografického vývoje a prognózy vývoje obyvatelstva, přičemž je nezbytné věnovat pozornost především změnám v relevantních věkových skupinách. V tomto smyslu je proto zapotřebí mít k dispozici minimálně věkové složení obyvatelstva v pětiletých věkových intervalech v členění na muže a ženy.

Pozornost je rovněž nutno věnovat vývoji struktury osídlení a analýze sociálně-demografického složení obcí (měst) různé velikosti. Stávající velikostní struktura obcí podle výsledků Sčítání lidu, domů a bytů z r. 2001 (viz tabulka č. 1) je totiž jedním z významných limitujících faktorů dalšího rozvoje sociálních služeb na území jednotlivých obcí (měst) a krajů.

Tabulka č. 1: Velikostní struktura obcí v České republice podle výsledků Sčítání lidu 2001

velikostní skupina obce (počet obyvatel)	počet obcí	podíl obcí	kumulativní podíl
- 199	1 661	26,54	26,54
200 - 499	2 041	32,61	59,16
500 - 999	1 280	20,45	79,61
1 000 - 1 999	652	10,42	90,03
2 000 - 4 999	363	5,80	95,83
5 000 - 9 999	130	2,08	97,91
10 000 - 19 999	68	1,09	98,99
20 000 - 49 999	41	0,66	99,65
50 000 - 99 999	17	0,27	99,92
100 000 +	5	0,08	100,00
celkem	6 258	100,00	

	počet obyvatel	podíl obyvatel	kumulativní podíl
- 199	205 095	2,00	2,00
200 - 499	663 416	6,48	8,49
500 - 999	893 592	8,73	17,22
1 000 - 1 999	903 757	8,83	26,06
2 000 - 4 999	1 118 510	10,93	36,99
5 000 - 9 999	898 301	8,78	45,77
10 000 - 19 999	965 102	9,43	55,21
20 000 - 49 999	1 220 039	11,93	67,13
50 000 - 99 999	1 232 360	12,05	79,18
100 000 +	2 129 888	20,82	100,00
celkem	10 230 060	100,00	

Zdroj: Velikostní struktura obcí v České republice podle výsledků Sčítání lidu 2001, Demografie č. 4/2004

Při koncipování sociálních aktivit a jejich racionálního provozování je nutno vycházet ze dvou hlavních premis:

- celá baterie sociálních služeb tak, jak jsou definovány v zákoně o sociálních službách, by měla být k dispozici v zásadě na území každého kraje,³
- při rozhodování o vybavenosti jednotlivých obcí (měst) a jejich spádových území je nutno mít na zřeteli, že jedním ze stěžejních aspektů, ovlivňujících rozhodovací procesy, je velikost obce (města) a jejího spádového území. V tomto smyslu je proto třeba zabývat se např. tím:
 - jaká má být optimální velikost obce (města), v níž je již možné zabezpečovat kvalifikovaně a racionálně jednotlivé sociální aktivity,
 - jaká jsou kritéria pro vymezení různě velikých území, v nichž lze jednotlivé služby účelně rozvíjet.

³ Spojení „v zásadě“ je použito zcela vědomě, neboť i mezi jednotlivými kraji existující značné ekonomické, sociální a demografické rozdíly – viz L. Průša, *Reforma veřejné správy a její dopad na systémy sociální ochrany obyvatelstva*, Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky č. 6/2003.

Opomenout však nelze ani tu skutečnost, že v rámci reformy veřejné správy byly sociální služby převedeny do samosprávné působnosti jednotlivých krajů a obcí, přičemž především jednotlivé obce s rozšířenou nebo s přenesenou působností nic nemotivuje k tomu, aby usilovaly o rozvoj potřebných a žádaných sociálních služeb pro občany žijící v jejich spádových územích. Tato skutečnost má potom za následek, že s rostoucí vzdáleností od jednotlivých center m.j. klesá dostupnost veřejných služeb a roste nebezpečí sociálního vyloučení.⁴ V tomto smyslu proto musí především jednotlivé kraje zajistit, aby dostupnost jednotlivých sociálních služeb nebyla neopodstatněně determinována regionálními specifiky svých jednotlivých mikroregionů.

Hledání těchto velikostních typů, popř. prostorových dimenzí, má více často protichůdných aspektů:⁵

1. s rostoucí velikostí obce (města) a kraje a jejich spádového území se zvětšují i jednotlivé sociální skupiny, a tedy i jednotlivé problémové, resp. ohrožené části, což umožňuje práci s těmito skupinami profesionalizovat a sociální pracovníky specializovat na řešení určité problematiky,
2. se zmenšující se velikostí obce (města) a kraje a jejich spádového území se zvětšuje sociální kontrola a vzájemná pomoc občanů, a proto není třeba některé sociální aktivity organizovat a činnost sociálních pracovníků profesionalizovat,
3. se zmenšující se velikostí obce se naopak zhoršuje věková skladba, zvyšuje se podíl obyvatel v poproduktivním věku, kteří péči potřebují a naopak se snižuje podíl těch obyvatel, kteří by mohli pomoc poskytovat; se zmenšující se velikostí obce se navíc zvyšuje vyjíždka za prací,
4. jednotlivé sociální služby se týkají různých sociálních skupin a jejich problémů, zpravidla je nelze kumulovat, neboť pokrývají různě veliká spádová území,
5. mezi ekonomickou (provozní) a sociální (humánní) optimalitou provozovaných služeb je třeba hledat vyváženou proporcii, protože oba faktory jsou zpravidla protichůdné (obecně lze konstatovat, že s rostoucí velikostí zařízení poskytujícího sociální služby klesají relativní výdaje v přepočtu na jednoho klienta a naopak se všeobecně prosazuje tendence budovat a provozovat spíše malá zařízení, která zachovávají „lidskou dimenzi“).⁶

Obdobné aspekty je nutné mít na zřeteli i při vymezení spádových území uvnitř měst, v nichž je reálné rozvíjet jednotlivé sociální aktivity, např. v oblasti práce s mládeží, sociální prevence, rozvoje činnosti krizových kontaktních míst apod. Dlouhodobější existence určitého územně-správního uspořádání postupně vytváří nejen formální vztahy (vztah podřízenosti, přítomnost úřadů a autorit obecně, vzdělávacích a kulturních zařízení apod.), ale i ekonomické struktury a sociální vztahy.

Při analýze vývoje osídlení se ukázalo, že zvláštní pozornost je třeba věnovat obcím a městům ve velikosti od 2 do 10 tis. obyvatel.⁷ Jde o obce (zpravidla města), kde v současné době působí pověřené obecní úřady vykonávající v přenesené působnosti výkon státní správy v sociální oblasti sociální péče. Tato města (v současné době jich je celkem 387) jsou svými demografickými a sociálně-ekonomickými charakteristikami vhodná pro zabezpečení řady sociálních služeb.

⁴ J. Musil – *Regionální a lokální formy sociálního vyloučení a jak jim čelit*, přednáška na mezinárodní konferenci Sociální vyloučení a sociální politika, Masarykova univerzita Brno, 26. května 2006.

⁵ Obce, města, regiony a sociální služby, SOCIOKLUB, Praha 1997.

⁶ L. Průša – *Rozbor neinvestičních výdajů v rezidenčních zařízeních*, VÚPSV, Praha 2002.

⁷ L. Průša – *Sociální politika v sídlech a regionech: vybrané otázky*, VŠE, Praha 1997.

V rámci druhé etapy přípravy regionálního plánu rozvoje sociálních služeb je vhodné zpracovat SWOT analýzu, v jejímž rámci by měla být věnována pozornost zejména:

- zmapování vybavenosti dané obce (města) a jejího spádového území, popř. kraje,
- porovnání zjištěných parametrů s hodnotami vybavenosti okolních regionů a s celostátními hodnotami,
- zdůvodnění zjištěných odchylek,
- zmapování neuspokojených potřeb občanů,
- analýze vazeb sociálních služeb na související, popř. navazující odvětví, zejména na zdravotní péči, bytovou politiku a dopravní obslužnost regionu,
- analýze hlavních tendencí vývoje sociálních služeb jak v naší zemi, tak i v Evropě.⁸

Na základě poznatků získaných v rámci první a druhé části regionálního plánu rozvoje sociálních služeb lze přistoupit ke zpracování jeho třetí části – k vytýčení krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých cílů rozvoje sociálních služeb na území zkoumaného regionu. Významnou pomůckou tomto smyslu představují doporučené hodnoty (kvantitativní standardy) vybavenosti územních celků sociálními službami. Jejich úroveň je s ohledem na různou znalost potřebných sociálně demografických údajů vhodné stanovit v několika rovinách, přičemž je nezbytné je průběžně analyzovat, a to především v souvislosti s vypracováním nových projekcí vývoje obyvatelstva a ve vazbě na důsledky nově přijatých legislativních opatření, která mají bezprostřední dopad na chování jednotlivých subjektů v sociální oblasti. Tyto standardy byly naposledy koncipovány ve 2. polovině 90. let minulého století⁹ v souvislosti s přípravou návrhu zákona o sociální pomoci.

Při rozhodování o tom, jaké sociální aktivity zabezpečovat v obcích různé velikosti, je nezbytné mít na zřeteli tyto skutečnosti:

- určité aktivity je možno a nutno zabezpečovat v obcích každé velikosti (základní sociální poradenství, jednoduché formy pomoci handicapovaným lidem na bázi sousedské výpomoci),
- minimální velikost obce, v níž je možné provozovat sociální služby, jsou cca 2 tis. obyvatel, za významné je třeba považovat obce ve velikosti cca 10 tis. obyvatel, jejichž význam v příštím období výrazně poroste,
- komplexní síť sociálních služeb by měla být zabezpečena v zásadě na úrovni každého kraje.

Pro univerzální použití doporučených hodnot vybavenosti je vhodné vyjádřit potřebu sociálních služeb ve vztahu k relevantním sociálním skupinám bez vztahu k velikosti obce (města), jejího spádového území a kraje a ve vztahu k celkovému počtu obyvatel. Dříve realizované analýzy¹⁰ prokázaly, že doporučené normativy vybavenosti, koncipované ve 2. polovině 80. let zejména pro oblast péče o staré a těžce zdravotně postižené občany, byly stanoveny objektivně, nicméně s přihlédnutím k nejnovějším vývojovým trendům při poskytování sociálních služeb je účelné je využívat v podstatě „jemnějším“ rozdělení v závislosti na věku osob.¹¹

⁸ Blíže viz např.: L. Průša – Transformace sociálních služeb ve světle poznatků mezinárodních komparací, Práce a mzda č. 5-6/2002.

⁹ Obce, města, regiony a sociální služby, SOCIOKLUB, Praha 1997.

¹⁰ L. Průša – Analýza vybavenosti územních celků službami sociální péče pro staré občany, SOCIOKLUB, Praha 1996.

¹¹ L. Průša - Návrh normativů vybavenosti územních celků službami sociální péče pro staré občany do roku 2010, SOCIOKLUB, Praha 1996.

Na základě analýzy statistických údajů o počtu starých a zdravotně postižených osob a jejich struktuře je nutno při koncipování plánu rozvoje sociálních služeb mít na zřeteli, že:

- struktura zdravotně postižených občanů je velmi diferencovaná podle druhu zdravotního postižení a podle věku, přičemž významný podíl zdravotně postižených občanů je v poproduktivním věku,
- při koncipování sociálních služeb v obci a územním celku je třeba vždy vycházet ze zcela konkrétní sociální analýzy obce, města či územního celku, protože při relativně malých výskytech některých druhů postižení mohou být poměry v jednotlivých místech zcela zásadně odlišné a průměrný výskyt – např. v relaci na 1 000 obyvatel – je proto třeba považovat pouze za orientační.

Všechny dosavadní materiály, které byly v souvislosti s přípravou tohoto plánu zpracovány,¹² kladou značný důraz na zapojení uživatelů sociálních služeb do jeho přípravy tak, aby zvolená řešení a směry jejich naplňování odrážely m.j. i potřeby klientů. Lze se domnívat, že v celém procesu přípravy plánu sociálních služeb jsou následující tři velmi významné okruhy zatlačeny poněkud do pozadí:

1. provedení analýzy sociálně demografického vývoje obce (města) a jejího spádového území (popř. kraje) se zaměřením na vývoj těch věkových skupin, které jsou stěžejními příjemci sociálních služeb,
2. porovnání zjištěných potřeb jednotlivých skupin klientů sociálních služeb s doporučenými hodnotami vybavenosti jednotlivých skupin obyvatelstva a s aktuální trendy vývoje sociálních služeb,
3. vazby sociálních služeb na související odvětví, zejména na zdravotní péči, bytovou politiku a dopravní obslužnost.

Přes tyto skutečnosti je však nutno samotný princip plánování sociálních služeb hodnotit pozitivně, neboť jde o proces, který při kvalitní realizaci může přispět k odstranění dlouhodobých nedostatků v oblasti sociálních služeb.

Summary

The article describes the development of inputs to planning of social services expansion in regions, and illustrates which aspects it is necessary to take into account and which may be absent in the new plans.

¹² Viz např. Komunitní plánování – věc veřejná, MPSV, Praha 2002 nebo Návrhy kapitol pro komunitní plánování sociálních služeb v ČR, www.mpsv.cz.