

## **Jak stimulovat rozvoj sociálních služeb?**

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v.v.i.

ladislav.prusa@vupsv.cz

### **Abstrakt**

Cílem příspěvku bude na základě základních teoretických východisek a aktuálních statistických údajů charakterizovat možné varianty změn systému organizace, financování a řízení sociálních služeb tak, aby byly odstraněny základní příčiny současného neuspokojivého stavu. Pozornost bude věnována zejména možnostem liberalizace systému financování sociálních služeb a vztahu státní správy a samosprávy při poskytování sociálních služeb, posouzena budou kritéria pro poskytování vyrovnávacích plateb poskytovatelům sociálních služeb a možné důsledky zavedení těchto plateb na potřebný rozvoj sociálních služeb.

### **Klíčová slova**

sociální služby – financování sociálních služeb – poskytování sociálních služeb – příspěvek na péči – dotace ze státního rozpočtu – vyrovnávací platba

**JEL klasifikace:** H53, I39

### **Abstract**

The paper will be based on the basic theoretical background and current statistical data to characterize possible variations of changes in the organization, financing and management of social services. These changes should eliminate the main causes of this unsatisfactory situation. Attention will be paid to the possibilities of liberalization of the system of financing social services and the interaction between state and local governments in providing social services, reviewed will be the criteria for granting of compensatory payments to providers of social services and the possible implications of the introduction of such payments to the necessary development of social services.

### **Key words**

social services – financing of social services – providing of social services – care benefit – subsidy from the state budget – compensatory payments

**JEL Classification:** H53, I39

## Úvod

Přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, došlo k významným změnám v systému financování sociálních služeb. V oblasti služeb sociální péče byla koncipována nová sociální dávka – příspěvek na péči, jejímž cílem bylo m.j. posílit koupěschopnou poptávku a přispět tak k vytvoření tržních atributů v rámci tohoto systému veřejných služeb. Předpokládalo se, že dojde k mohutnému rozvoji nových sociálních služeb zejména terénního a ambulantního charakteru a k výraznému zvýšení kvality poskytovaných sociálních služeb.

Dosavadní poznatky<sup>1</sup> ukazují, že tento cíl se doposud nepodařilo naplnit a že vynaložené finanční prostředky nejsou využívány v souladu s představami zákonodárce, nýbrž že často slouží k posílení příjmů handicapovaných osob bez jejich využití k zabezpečení sociálních služeb. Cílem tohoto příspěvku je pokusit se na základě doposud zjištěných poznatků nastínit možná řešení, která by přispěla ke stimulaci rozvoje jak služeb sociální péče, tak i služeb sociální prevence.

### 1. Doposud získané poznatky

Problematice efektivnosti financování sociálních služeb věnuje VÚPSV dlouhodobě pozornost. V rámci výzkumného záměru představovala v letech 2004 – 2010 problematika studia a výzkumu vybraných sociálně ekonomických aspektů transformace sociálních služeb jeden ze stěžejních okruhů sledovaných problémů<sup>2</sup>, studium těchto otázek se předpokládá i v rámci dlouhodobého koncepčního rozvoje VÚSPV, v.v.i. do r. 2017<sup>3</sup>. V uplynulém období byla pozornost věnována především hodnocení efektivnosti poskytování sociálních služeb v pobytových zařízeních sociálních služeb<sup>4</sup> a v rámci pečovatelské služby<sup>5</sup>, komplexně byly zmapovány náklady na poskytování ošetrovatelské péče v pobytových zařízeních sociálních služeb<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> viz např. VÍŠEK, P. – PRŮŠA, L. *Optimalizace sociálních služeb*. Praha: VÚPSV, 2011. ISBN 978-80-7416-099-8 nebo PRŮŠA, L. *Ekonomická efektivnost péče o příjemce příspěvku na péči*. Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-120-9

<sup>2</sup> viz: Výzkumný záměr VÚPSV, v.v.i. 2004 – 2010, [online], cit. [2013-09-01], dostupné z: [http://www.vupsv.cz/sites/File/o\\_nas/zakladni\\_dokumenty/vyzkum\\_zamer\\_04-10.pdf](http://www.vupsv.cz/sites/File/o_nas/zakladni_dokumenty/vyzkum_zamer_04-10.pdf).

<sup>3</sup> viz: Dlouhodobý koncepční rozvoj VÚPSV, v.v.i. v letech 2011 – 2017, [online], cit. [2011-09-01], dostupné z [http://www.vupsv.cz/sites/File/o\\_nas/zakladni\\_dokumenty/MPSV-rozvoj-VUUPS.pdf](http://www.vupsv.cz/sites/File/o_nas/zakladni_dokumenty/MPSV-rozvoj-VUUPS.pdf)

<sup>4</sup> viz: PRŮŠA, L. *Efektivnost financování sociálních služeb v domovech pro seniory*. Praha: VÚPSV, 2008. ISBN 978-80-74fGAXV16-018-9

<sup>5</sup> viz: PRŮŠA, L. *Vývoj výdajů na pečovatelskou službu v letech 1990 – 2008 a jejich efektivnost*. in: kolektiv. *Pečovatelská služba v České republice*. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb České republiky, 2010. ISBN 978-80-904668-0-7

<sup>6</sup> viz: PRŮŠA, L. a kol. *Poskytování ošetrovatelské a rehabilitační zdravotní péče uživatelům pobytových sociálních služeb v pobytových zařízeních sociálních služeb a v lůžkových zdravotnických zařízeních*. Praha: VÚPSV, 2009. ISBN 978-80-7416-030-1

V rámci těchto monografií byla vyslovena teze, že "efektivní je jak z pohledu státu, tak i z pohledu zřizovatele taková služba sociální péče, kdy výše úhrady klienta za poskytovaný typ služby spolu s výší příspěvku na péči a úhradou zdravotní péče od zdravotní pojišťovny uhradí průměrné celostátní náklady daného typu služby s tím, že v případě odůvodněně vyšších nákladů v konkrétním zařízení by tento rozdíl mohl být uhrazen zřizovatelem služby"<sup>7</sup>. Tato teze byla opakovaně prezentována v odborném recenzovaném tisku<sup>8</sup> a na řadě kongresů jak v naší zemi, tak i v zahraničí<sup>9</sup> a nikdy nebyla odbornou veřejností jakýmkoli způsobem zpochybněna. Z tohoto důvodu je východiskem i pro hodnocení efektivnosti péče, která je poskytována příjemcům příspěvků na péči.

Dříve získané poznatky opakovaně ukázaly, že stávající systém financování služeb sociální péče je neefektivní především:

- v důsledku závislosti poskytovatelů sociálních služeb na výši přiznaných dotací ze státního rozpočtu,
- v důsledku tzv. "cenové regulace" výše úhradu za pobyt a stravu v pobytových a ambulantních zařízeních a za jednotlivé úkony v rámci terénních sociálních služeb ze strany státu,
- v důsledku dlouhodobého nedostatečného financování ošetrovatelské a rehabilitační péče v pobytových zařízeních sociálních služeb, kdy zdravotní pojišťovny se podílejí na krytí nákladů této lékařem indikované a ošetrujícím personálem realizované péče pouze z cca 20 %<sup>10</sup>.

## 2. Přispěje liberalizace financování sociálních služeb ke stimulaci jejich rozvoje?

Při hledání odpovědí na tuto otázku je zřejmé, že je potřebné hledat jiná řešení pro jednotlivé typy sociálních služeb, neboť jak služby sociální péče, tak i služby sociální prevence a sociální poradenství plní zcela odlišné role a funkce.

**Z hlediska služeb sociální péče** je možno vycházet z především z těchto skutečností:

---

<sup>7</sup> viz: PRŮŠA, L. *Efektivnost financování sociálních služeb v domovech pro seniory*. Praha: VÚPSV, 2008. ISBN 978-80-7416-018-9

<sup>8</sup> viz např.: PRŮŠA, L. *Je nový systém financování sociálních služeb pro staré občany efektivní?*, Národohospodářský obzor č. 3/2009, str. 141 – 156, ISSN 1213-2446

<sup>9</sup> např.: KREBS, V. – PRŮŠA, L. *Financování sociálních služeb – teoretická východiska a skutečnost*, in Sborník z mezinárodní konference Veřejná ekonomika a správa 2011, Vysoká škola báňská – Technická univerzita, Ostrava 2011, ISBN 978-80-248-2493-2

PRŮŠA, L. *Příspěvek na péči – teoretická východiska a realita*. in Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Sociálny rozvoj a kvalita života v kontexte makroekonomického nerovnováhy. Ekonomická univerzita v Bratislave: Velký Meder, 2012. ISBN 978-80-225-3398-0

<sup>10</sup> viz např.: PRŮŠA, L. a kol. *Poskytování sociálních služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením*. Praha: VÚPSV, 2010. ISBN 978-80-7416-048-6

- z dříve vyslovené premisy, že efektivní je jak z pohledu státu, tak i z pohledu zřizovatele taková forma služeb sociální péče, kdy výše úhrady klienta za poskytovaný typ služby spolu s výší příspěvku na péči a úhradou zdravotní péče od zdravotní pojišťovny uhradí průměrné celostátní náklady daného typu služby<sup>11</sup>,
- ze záměrů MPSV, podle nichž v příštích letech v rámci jednotlivých reformních kroků přestane stát zasahovat do systému služeb sociální péče a síť těchto služeb na regionální úrovni vznikne na základě vztahů poptávky a nabídky<sup>12</sup>.

V návaznosti na tyto skutečnosti je řešení této otázky potřeba spatřovat především:

- v odstranění závislosti poskytovatelů služeb sociální péče na přiznání dotací ze státního rozpočtu,
- v podmínění výplaty příspěvku na péči zajištěním péče prioritně od registrovaného poskytovatele sociální služby.

Klíčovým prvkem, který je v tomto smyslu možno spatřovat, je diferenciaci výše příspěvku na péči v závislosti na tom, zda péče o příjemce příspěvku na péči je poskytována v pobytovém nebo v ambulantním zařízení nebo zda je poskytována v přirozeném domácím prostředí prostřednictvím registrovaného poskytovatele sociálních služeb nebo prostřednictvím rodinných příslušníků nebo blízkých osob. Pro tuto diferenciaci lze využít finanční prostředky, které jsou doposud poskytovány poskytovatelům služeb sociální péče ve formě dotací ze státního rozpočtu. Současně lze navrhnout, aby v případě, kdy je příjemci příspěvku na péči v I. stupni závislosti poskytována potřebná forma péče v jeho přirozeném domácím prostředí rodinnými příslušníky nebo osobami blízkými bez participace registrovaného poskytovatele sociální služby, byla výše tohoto příspěvku stanovena na úrovni 0 Kč, tzn. aby se příspěvek na péči nevyplácel. Toto řešení lze odůvodnit tím, že rozsah potřebné péče, které je v tomto případě příjemci příspěvku na péči poskytována, nepřekračuje takový rozsah pomoci, který by měl být poskytován v rámci intergenerační solidarity a nikoli za úplatu.

Při koncipování konkrétního návrhu výše naznačených úprav bylo modelováno množství variant úprav výše příspěvku na péči. Jako optimální se přitom jeví varianta uvedena v tabulce č. 1. Tato varianta respektuje výše uvedený přístup k hodnocení efektivnosti sociálních služeb, tzn. je koncipována tak, aby výše úhrady klienta za poskytovaný typ služby spolu s výší příspěvku na péči a úhradou ošetrovatelskou péči od zdravotní pojišťovny uhradila průměrné celostátní náklady daného typu služby.

---

<sup>11</sup> viz: PRŮŠA, L. *Efektivnost financování sociálních služeb v domovech pro seniory*. Praha: VÚPSV, 2008. ISBN 978-80-7416-018-9

<sup>12</sup> viz: SUDA, R. *Uvažované modely financování sociálních služeb v r. 2013 – 2014*. Přednáška na konferenci *Financování v sociálních službách*, Praha, 19. června 2012

tab. 1: Navrhovaná výše příspěvku na péči v závislosti na formě poskytované péče (v Kč měsíčně)

příspěvek na péči	forma péče			žádný registrovaný poskytovatel
	pobytová zařízení	ambulantní zařízení	terénní zařízení	
I.	800	2 000	2 000	0
II.	5 000	5 000	8 000	4 000
III.	10 000	10 000	14 000	8 000
IV.	15 000	15 000	20 000	12 000

pramen:

PRŮŠA, L. *Ekonomická efektivita zajišťování péče o příjemce příspěvku na péči*. Scientia&Societas č. 4/2013. ISSN1801-7118

Provedené propočty ukazují, že při zachování struktury příjemců příspěvku na péči z prosince 2010 by došlo k navýšení objemu finančních prostředků o cca 122 mil. Kč měsíčně, resp. o 1 460 mil. Kč ročně. Lze předpokládat, že ve skutečnosti by toto navýšení bylo vyšší, neboť v důsledku výrazného navýšení úrovně příspěvku na péči pro ty příjemce příspěvku na péči, kterým by byla péče poskytována v jejich přirozeném domácím prostředí prostřednictvím registrovaného poskytovatele sociálních služeb, se výrazně zvýší nabídka těchto služeb, čehož využije řada příjemců příspěvku na péči, kterým je dnes péče poskytována rodinnými příslušníky nebo blízkými osobami např. v důsledku nedostupnosti těchto služeb především v okrajových částech jednotlivých regionů. Nicméně lze předpokládat, že v porovnání s objemem dotací, který je poskytován registrovaným poskytovatelům služeb sociální péče (v r. 2009 činil tento objem 5 652 mil. Kč) dojde k významné úspoře veřejných prostředků.

Současně bude vytvořeno liberální prostředí při poskytování dlouhodobých služeb sociální péče, na základě poptávky po sociálních službách se bude rozšiřovat jejich nabídka (a to zejména ve venkovských regionech, kde je v současné době nabídka těchto služeb zpravidla velmi omezená), lze předpokládat, že do systému poskytování sociálních služeb se zapojí i nové subjekty, vč. zahraničních. Tím vznikne potřebná síť služeb sociální péče v jednotlivých regionech (vč. výrazně diferencované nabídky v oblasti kvality poskytovaných služeb), budou vytvořeny základní předpoklady pro včasnou reakci na očekávané demografické trendy, na řešení jejichž důsledků v oblasti sociálních služeb není ČR v současné době připravena. Klíčovým limitem pro realizaci tohoto řešení je dosažení politické shody na všech úrovních veřejné správy, tak i na tripartitní bázi.

Přitom se není nutno obávat toho, že by stát nedokázal sociální složky ufinancovat. Stát má již dnes ve své kompetenci všechny klíčové atributy systému sociálních služeb:

- registruje všechny poskytovatele sociálních služeb, kteří splní zákonem definované podmínky jejich poskytování,
- tyto podmínky poskytování kontroluje v rámci inspekce kvality sociálních služeb,
- stanoví kritéria pro přiznání příspěvku na péči,
- rozhoduje o tom, kdo má na tuto dávku nárok,
- příspěvek na péči vyplácí.

V případě, kdy člověk, který na základě rozhodnutí státních orgánů získá nárok na poskytování příspěvku na péči a nemá k dispozici dostatek finančních prostředků k tomu, aby mohl (i s pomocí své rodiny) uhradit náklady na poskytování potřebné sociální služby, by následně mohl být uznán za osobu, která potřebuje pomoc ve hmotné nouzi např. ve formě půjčky. Stát by se následně stal účastníkem dědického řízení, v jehož rámci by se zjistilo, zda občanu bylo skutečně nutno pomoc v rámci systému pomoci hmotné nouzi či nikoli. V případě, že by se rámci tohoto řízení zjistilo, že celkové sociální a majetkové poměry občanu ve skutečnosti umožňovaly uhradit skutečné náklady na poskytování potřebné služby, stát by svoje požadavky uplatnil v rámci na pozůstalých. V opačném případě se jednalo o efektivně vynaložené finanční prostředky a půjčka by se "účetně" změnila na dávku pomoci v hmotné nouzi.

Na rozdíl od služeb sociální péče nelze v **oblasti služeb sociální prevence** předpokládat, že tyto služby – stejně jako poradenské služby – by mohly být financovány bez závislosti na poskytování dotací ze státního rozpočtu. Charakter těchto služeb je ve srovnání se službami sociální péče zcela odlišný.

Pokud služby sociální prevence mají naplňovat svoje základní funkce, je zřejmé, že při financování těchto služeb nejde uplatnit obdobný model jako v oblasti služeb sociální péče. S ohledem na řadu problémů, které dnes doprovázejí poskytování všech sociálních služeb v rámci samosprávných působností obcí, měst a krajů, lze vyslovit názor, že zajištění těchto služeb na celém území státu by mělo být převedeno do jejich přenesené působnosti, popř. do kompetence Úřadu práce ČR<sup>13</sup> a jeho jednotlivých organizačních složek. Poskytovatel těchto služeb totiž zasahuje ve prospěch společnosti a občana, zpravidla na jeho žádost, pomáhá mu překonat jeho obtížnou sociální situaci nebo sociální problém. Cílem poskytování těchto služeb je zajištění prospěchu celé společnosti, resp. ochrana společnosti před působením sociálně patologických jevů. V tomto smyslu je nutno položit otázku, zda po reformě veřejné správy, kdy řada kompetencí státu byla převedena do samosprávné kompetence jednotlivých krajů, má stát zajištěno naplňování všech svých mezinárodně právních závazků.

---

<sup>13</sup> vzhledem k tomu, že již v současné době Úřad práce ČR prostřednictvím svých regionálních pracovišť vyplácí dávky státní sociální podpory a v rámci transformace sociálního systému se předpokládá, že by v příštích letech vyplácel i dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky pro zdravotně postižené osoby a příspěvek na péči, lze vyslovit názor, že by bylo vhodnější tento úřad v budoucnu přejmenovat např. na Úřad práce a sociálních věcí ČR

Odlíšné pojetí a cíle jednotlivých typů služeb vyžaduje i jejich financování. V tomto smyslu je proto nezbytné definovat roli jednotlivých úrovní veřejné správy. Jde o to přesně definovat, jaké role by měl naplňovat stát, tedy zejména MPSV, jaké by měly být kompetence krajských a obecních samospráv, co by měl dělat kraj a město/obec ve své přenesené, popř. rozšířené působnosti a jaká je role jednotlivých poskytovatelů sociálních služeb vč. NNO.

Nezbytným krokem pro zvýšení efektivnosti financování všech typů sociálních služeb je propojení systému plánování, registrace a financování sociálních služeb. Významným limitujícím prvkem v tomto smyslu je dosavadní absence střednědobého národního plánu rozvoje sociálních služeb<sup>14</sup>, která následně limituje i jednotlivé kraje při přípravě vlastních rozvojových plánů. Do souladu by měly být uvedeny jednotlivé krajské plány rozvoje sociálních služeb s plány rozvoje sociálních služeb jednotlivých obcí a měst, zpracování těchto plánů by pro obecní úřady obcí s rozšířenou působností mělo být povinností.

Na základě zpracovaných krajských, popř. i obecních plánů rozvoje sociálních služeb by jednotlivé kraje, popř. města na zajištění potřebných služeb sociální prevence a sociálního poradenství vyhlášovaly výběrová řízení, poskytovatelé jednotlivých služeb – zpravidla nevládní neziskové organizace – by se do těchto výběrových řízení přihlašovali na základě údajů, uváděných v registraci poskytovatelů. Vítězové jednotlivých výběrových řízení by následně s kraji (městy) uzavírali smlouvy o poskytování těchto služeb, přičemž by byly smluvně definovány i podmínky finanční spoluúčasti krajů a měst na zajištění těchto služeb. Smlouvy by přitom mohly být uzavírány na delší časové období, čímž by se výrazně zvýšila míra jistoty poskytovatelů těchto služeb, kteří by tak např. mohli jednotlivé služby i rozvíjet (což stávající systém financování neumožňuje).

Odlíšným způsobem je nutno nahlížet i na hodnocení efektivnosti těchto typů služeb. V tomto smyslu je nutno vycházet z teze, že celá baterie těchto služeb by měla být k dispozici v zásadě na území každého kraje<sup>15</sup> tak, aby v případě potřeby mohla být potřebným osobám poskytnuta rychle účinná pomoc nebo podpora. Na zřeteli přitom je nutno mít i preventivní charakter řady těchto služeb, neboť neposkytnutí včasné pomoci může mít za následek např. sociální vyloučení jedince nebo určité skupiny obyvatelstva. Poskytování prevence je přitom v řadě případů levnější než následná realizace represivních opatření<sup>16</sup>.

### **3. Může být vyrovnávací platba nástrojem stimulačním rozvoj sociálních služeb?**

Z judikatury Soudního dvora Evropských společenství je zřejmé, že vyrovnávací platba za závazek veřejné služby není státní podporou ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o ES,

---

<sup>14</sup> viz § 96 odst. b) zákona č. 10/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění

<sup>15</sup> pojem "v zásadě" je zvolen zcela záměrně, neboť vzhledem k rozdílné velikosti jednotlivých krajů je nutno jinak nahlížet na situaci např. v kraji Karlovarském, jinak v kraji Středočeském s Prahou ve svém středu, jinak v kraji Jihomoravském

<sup>16</sup> viz: *Program sociální prevence*. Praha: MPSV, 1993

splňuje-li určité podmínky. Rozhodnutí Komise 2005/842/ES ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES následně stanoví podmínky, za nichž určité typy vyrovnávacích plateb za závazek veřejné služby představují státní podporu slučitelnou s uvedeným ustanovením<sup>17</sup>.

V rozsudku Altmark Soudní dvůr stanovil podmínky, za nichž vyrovnávací platba za závazek veřejné služby nepředstavuje státní podporu. Jedná se o tyto podmínky<sup>18</sup>:

- podniku, který je příjemcem vyrovnávací platby, musí být skutečně svěřeny závazky veřejné služby a tyto závazky musí být jasně definovány.
- ukazatele, na jejichž základě se provede výpočet vyrovnávací platby, musí být stanoveny předem objektivním a transparentním způsobem tak, aby nemohlo dojít k udělení hospodářské výhody, která by mohla zvýhodnit podnik, který je příjemcem této vyrovnávací platby oproti ostatním konkurenčním podnikům,
- výše vyrovnávací platby je omezena rozsahem nezbytným k pokrytí veškerých nákladů vynaložených při plnění závazků veřejné služby nebo jejich části, přičemž je třeba zohlednit příslušné příjmy a přiměřený zisk,
- pokud nebyl podnik pověřený plněním závazků veřejné služby v určitém případě vybrán prostřednictvím procesu zadávání veřejných zakázek, který by umožnil vybrat uchazeče schopného poskytovat předmětné služby s nejnižšími náklady pro společenství, musí být výše vyrovnávací platby určena na základě analýzy nákladů, které by běžný, řádně řízený podnik disponující vynaložil na plnění těchto závazků, přičemž je třeba zohlednit příslušné příjmy a přiměřený zisk za plnění těchto závazků.

Jsou-li tato čtyři kritéria splněna, vyrovnávací platby za závazek veřejné služby nepředstavují státní podporu. Jestliže členské státy tato kritéria nedodrží a za předpokladu, že jsou splněna obecná kritéria pro použití čl. 87 odst. 1 Smlouvy o ES, vyrovnávací platby za závazek veřejné služby však státní podporu představují.

Bez ohledu na právní status poskytovatele a na to, zda je služba poskytována na základě volné hospodářské soutěže, odpovědnost za vymezení rámce kritérií a podmínek pro poskytování služeb nesou orgány veřejné moci.

Odpovědnost za poskytování služby obecného hospodářského zájmu musí být dotčenému podniku svěřena prostřednictvím jednoho nebo více úředních aktů, jejichž formu si mohou určit členské státy. Tento akt či akty musí stanovit zejména:

- přesnou povahu a délku trvání závazků veřejné služby,

---

<sup>17</sup> viz: Rámcem EU pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby [online], cit. [2013-09-03], dostupné z: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/competition/state/aid/126127\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state/aid/126127_cs.htm),

<sup>18</sup> viz Rámcem společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby [online], cit. [2013-09-03], dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:297:0004:0007:CS:PDF>



- dotčené podniky a území, povahu jakýchkoli výhradních nebo zvláštních práv udělených podniku,
- ukazatele pro výpočet, kontrolu a přezkoumání vyrovnávací platby,
- ujednání, která vyloučí vyplacení jakékoli nadměrné vyrovnávací platby a zajistí navrácení nadměrné vyrovnávací platby, která již byla vyplacena.

Výše vyrovnávací platby je omezena rozsahem nezbytným pro úhradu nákladů vynaložených při plnění závazků veřejné služby s ohledem na příslušné výnosy a přiměřený zisk za plnění těchto závazků. Výše vyrovnávací platby zahrnuje veškeré výhody udělené státem nebo ze státních prostředků v jakékoli formě. Přiměřený zisk může zahrnovat veškeré nebo některé přírůstky produktivity dosažené dotčenými podniky během dohodnuté omezené lhůty, aniž byla snížena úroveň kvality služeb, kterými stát pověřil daný podnik. V každém případě musí být vyrovnávací platba skutečně využita pro provádění dotyčných služeb obecného hospodářského zájmu.

Vyrovňovací platba za závazek veřejné služby, která je udělena na provádění služeb obecného hospodářského zájmu, ale ve skutečnosti je využívána na činnost na jiných trzích, není oprávněná, a představuje tedy neslučitelnou státní podporu.

Přiměřeným ziskem by se měla rozumět míra návratnosti vlastního kapitálu, která zohledňuje riziko nebo nepřítomnost rizika vyplývající pro dotčený podnik ze zásahu členského státu, zejména pokud mu stát udělil výhradní nebo zvláštní práva. Tato míra nesmí běžně přesáhnout průměrnou míru, jež byla v dotčeném odvětví platná v posledních letech. V odvětvích, kde neexistuje podnik srovnatelný s podnikem, jemuž bylo svěřeno poskytování služby obecného hospodářského zájmu, může být toto srovnání učiněno s podniky umístěnými v jiných členských státech, nebo, pokud je to nezbytné, v rámci jiných odvětví za předpokladu, že budou zohledněny zvláštnosti každého odvětví. Při určování výše přiměřeného zisku mohou členské státy zavést pobídková kritéria, která se budou mimo jiné týkat i kvality poskytované služby a přírůstků produktivity<sup>19</sup>.

Jak z tohoto pohledu je možno hodnotit možnosti využití vyrovnávacích plateb pro financování služeb sociální prevence? V tomto smyslu je potřeba pokusit se najít odpověď na čtyři základní podmínky, které musí být ve smyslu rozsudku Altmark splněny tak, aby vyrovnávací platba za závazek veřejné služby nepředstavovala nedovolenou státní podporu.

Z hlediska první podmínky, podle níž *podniku, který je příjemcem vyrovnávací platby, musí být skutečně svěřeny závazky veřejné služby a tyto závazky musí být jasně definovány*, je otázkou, zda za tento akt lze poskytovat samotný akt registrace, vzhledem k tomu, že státní orgán je povinen registrovat za poskytovatele sociální služby každý subjekt, který splní zákonem definované podmínky pro registraci.

Z hlediska druhé podmínky, podle níž *ukazatele, na jejichž základě se provede výpočet vyrovnávací platby, musí být stanoveny předem objektivním a transparentním způsobem*

---

<sup>19</sup> viz Rámcová směrnice pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby [online], cit. [2013-09-03], dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:297:0004:0007:CS:PDF>

*tak, aby nemohlo dojít k udělení hospodářské výhody, která by mohla zvýhodnit podnik, který je příjemcem této vyrovnávací platby oproti ostatním konkurenčním podnikům*, lze na základě dosavadních poznatků, vyplývajících z analýzy výsledků dotačního řízení v letech 2007 – 2011<sup>20</sup> konstatovat, že lze úspěšně polemizovat o tom, že tato podmínka je dnes naplněna. Lze vyslovit tezi, že tato podmínka by mohla být naplněna v případě, kdy by výše podpory v relaci na jednoho klienta byla v daném typu služby byla stejná.

Pro naplnění třetí podmínky, podle níž je *výše vyrovnávací platby omezena rozsahem nezbytným k pokrytí veškerých nákladů vynaložených při plnění závazků veřejné služby nebo jejich části, přičemž je třeba zohlednit příslušné příjmy a přiměřený zisk*, je možno konstatovat, že stávající rozpočtová pravidla ex ante neumožňují do výše státní podpory ve formě dotace zahrnout částku, která by odrážela výši přiměřeného zisku. V tomto smyslu by proto bylo pravděpodobně nutno upravit zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění.

Zcela jednoznačně lze konstatovat, že čtvrtou podmínku pro poskytování veřejné podpory ve formě vyrovnávací platby dnes systém financování sociálních služeb nenaplnuje. Poskytovatelé sociálních služeb nejsou vybíráni prostřednictvím procesu zadávání veřejných zakázek a ani rozdíly, které jsou zjišťovány ve výši přiznané dotace v relaci na jednoho klienta v různých typech zařízení, nesvědčí o tom, že výše poskytnuté dotace je poskytována *na základě analýzy nákladů, které by běžný, řádně řízený podnik disponující vynaložil na plnění těchto závazků, přičemž je třeba zohlednit příslušné příjmy a přiměřený zisk za plnění těchto závazků*.

K tomu, aby došlo k naplnění těchto kritérií při poskytování a financování služeb sociální prevence (a sociálního poradenství) by bylo nezbytné zásadně změnit celý systém organizace a řízení tohoto segmentu služeb. Základní principy tohoto řešení byly definovány v kap. 2.

## **Shrnutí a závěr**

Při hledání odpovědi na otázku, která je uvedena v názvu příspěvku, je potřebné si uvědomit rozdílný charakter jednotlivých typů sociálních služeb – služeb sociální péče, služeb sociální prevence a sociálního poradenství, který se následně musí projevit v odlišných formách jejich organizace, financování a řízení.

V oblasti služeb sociální péče je klíčová řešení nutno hledat v odstranění závislosti poskytovatelů služeb sociální péče na přiznání dotací ze státního rozpočtu a v podmínění výplaty příspěvku na péči zajištěním péče prioritně od registrovaného poskytovatele sociální služby. V tomto smyslu by bylo vhodné diferencovat výši příspěvku na péči v závislosti na tom, zda péče o příjemce příspěvku na péči je poskytována v pobytovém nebo v ambulantním zařízení nebo zda je poskytována v přirozeném domácím prostředí prostřednictvím registrovaného poskytovatele sociálních služeb nebo prostřednictvím

---

<sup>20</sup> viz: PRŮŠA, L. *Ekonomická efektivnost péče o příjemce příspěvku na péči*. Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-120-9

rodinných příslušníků nebo blízkých osob. Tento krok přispěje k vytvoření liberálního prostředí při poskytování služeb sociální péče, dojde k rozšíření jejich nabídky, budou vytvořeny základní předpoklady pro včasnou reakci na očekávané demografické trendy.

Na rozdíl od služeb sociální péče poskytování služeb sociální prevence a sociálního poradenství nelze poskytovat bez závislosti na poskytování finančních prostředků z veřejných zdrojů. K tomu, aby jejich poskytování bylo v souladu s Altmarskými kritérii by bylo nezbytné, aby jednotlivé kraje a popř. města ve své přenesené působnosti na základě zpracovaných plánů rozvoje sociálních služeb na zajištění potřebných typů těchto služeb vyhlášovaly výběrová řízení, poskytovatelé jednotlivých služeb – zpravidla nevládní neziskové organizace – by se do těchto výběrových řízení přihlašovali na základě údajů, uváděných v registraci poskytovatelů. Vítězové jednotlivých výběrových řízení by následně s kraji (městy) uzavírali smlouvy o poskytování těchto služeb, přičemž by byly smluvně definovány i podmínky finanční spoluúčasti krajů a měst na zajištění těchto služeb ve formě tzv. vyrovnávacích plateb.

Realizace těchto řešení by přispěla k odstranění největších problémů, které je potřeba dnes při poskytování sociálních služeb řešit a zároveň by přispěla k potřebnému rozvoji všech typů sociálních služeb.

## Literatura

KREBS, V. – PRŮŠA, L. *Financování sociálních služeb – teoretická východiska a skutečnost*, in Sborník z mezinárodní konference Veřejná ekonomika a správa 2011, Vysoká škola báňská – Technická univerzita, Ostrava 2011, ISBN 978-80-248-2493-2

PRŮŠA, L. *Efektivnost financování sociálních služeb v domovech pro seniory*. Praha: VÚPSV, 2008. ISBN 978-80-7416-018-9

PRŮŠA, L. a kol. *Poskytování ošetrovatelské a rehabilitační zdravotní péče uživatelům pobytových sociálních služeb v pobytových zařízeních sociálních služeb a v lůžkových zdravotnických zařízeních*. Praha: VÚPSV, 2009. ISBN 978-80-7416-030-1

PRŮŠA, L. *Je nový systém financování sociálních služeb pro staré občany efektivní?*, Národohospodářský obzor č. 3/2009, str. 141 – 156, ISSN 1213-2446

PRŮŠA, L. *Vývoj výdajů na pečovatelskou službu v letech 1990 – 2008 a jejich efektivnost*. in: kolektiv. *Pečovatelská služba v České republice*. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb České republiky, 2010. ISBN 978-80-904668-0-7

PRŮŠA, L. a kol. *Poskytování sociálních služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením*. Praha: VÚPSV, 2010. ISBN 978-80-7416-048-6

PRŮŠA, L. *Příspěvek na péči – teoretická východiska a realita*. in Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Sociálny rozvoj a kvalita života v kontexte makroekonomického nerovnováhy. Ekonomická univerzita v Bratislave: Veľký Meder, 2012. ISBN 978-80-225-3398-0

PRŮŠA, L. *Ekonomická efektivnost péče o příjemce příspěvku na péči*. Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-120-9

SUDA, R. Uvažované modely financování sociálních služeb v r. 2013 – 2014. Přednáška na konferenci Financování v sociálních službách, Praha, 19. června 2012

VÍŠEK, P. – PRŮŠA, L. *Optimalizace sociálních služeb*. Praha: VÚPSV, 2011. ISBN 978-80-7416-099-8

Dlouhodobý koncepční rozvoj VÚPSV, v.v.i. v letech 2011 – 2017, [online], cit. [2011-09-01], dostupné z [http://www.vupsv.cz/sites/File/o\\_nas/zakladni\\_dokumenty/MPSV-rozvoj-VUPSV.pdf](http://www.vupsv.cz/sites/File/o_nas/zakladni_dokumenty/MPSV-rozvoj-VUPSV.pdf)

*Program sociální prevence*. Praha: MPSV, 1993

Rámec EU pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby [online], cit. [2013-09-03], dostupné z:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/competition/state\\_aid/126127\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/126127_cs.htm),

Rámec společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby [online], cit. [2013-09-03], dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:297:0004:0007:CS:PDF>

Rámec společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby [online], cit. [2013-09-03], dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:297:0004:0007:CS:PDF>

Výzkumný záměr VÚPSV, v.v.i. 2004 – 2010, [online], cit. [2013-09-01], dostupné z: [http://www.vupsv.cz/sites/File/o\\_nas/zakladni\\_dokumenty/vyzkum\\_zamer\\_04-10.pdf](http://www.vupsv.cz/sites/File/o_nas/zakladni_dokumenty/vyzkum_zamer_04-10.pdf).