

SOCIAL SERVICES – POTENTIALLY THE FASTEST GROWING SECTOR OF THE NATIONAL ECONOMY

Ladislav Průša¹

Abstract

The expected changes in the structure of the population affect not only the pension system, but will also affect the range, level and quality of the provision of social services and health care. There are only limited discussions about these consequences so far, but solving the expected consequences resulting from the aging of the population will be significantly more challenging in these systems than reaching an agreement on the form of pension reform. The aim of this contribution is therefore to characterize the main problems of the social services sector at the present time and, on this basis, to propose a series of systemic changes in the field of their financing and organization in order to create basic economic mechanisms that would stimulate social service providers to increase the range of services provided to local level in accordance with the needs of individual regions. All the analyzes carried out so far indicate that if it is possible to set up optimal economic mechanisms for financing and managing social services, social services can become the most dynamically developing sector of the national economy in the coming years.

Keywords

Social Services, Financing of Social Services, Organization of Social Services

I. Úvod

Po změně společensko politických poměrů v naší zemi zaznamenaly sociální služby velmi dynamický vývoj. Jako jedno z prvních opatření v rámci transformace sociálního systému bylo umožněno obcím, městům a nestátním neziskovým a charitativním organizacím zapojit se do jejich poskytování, vznikaly nové typy sociálních služeb, velmi rychle se zvyšovaly kapacity služeb stávajících. Přestože neexistoval žádný zákon, který by upravoval jejich poskytování a financování, stát existenci těchto služeb respektoval, již od počátku 90. let přiznával poskytovatelům z řad nestátních neziskových a charitativních organizací každoročně dotace ze státního rozpočtu na jejich činnost. V rámci restitučního procesu na počátku 90. let byly na řadu objektů uplatněny restituční nároky, což si vyžádalo nahradit tyto objekty výstavbou nových moderních zařízení. Tento krok přispěl k tomu, že alespoň část starých – pro účely poskytování sociálních služeb v naprosté většině nevyhovujících – objektů byla nahrazena novými moderními zařízeními.

Současně se zákony o státní sociální podpoře a důchodovém pojištění byly připravovány zásady zákona o sociální pomoci, v jejichž rámci byly m.j. koncipovány základní principy organizace, financování a řízení sociálních služeb. Odborná veřejnost byla přesvědčena, že brzké přijetí navrhovaných postupů přispěje k dalšímu rozvoji sociálních služeb. V následujících letech se však mj. i díky změnám na naší politické scéně opakovaně změnily přístupy především k otázce financování sociálních služeb a postupně klesala víra v to, že se podaří najít konsensus k řešení této otázky.

Na přelomu let 2005 – 2006 se ministerstvo práce a sociálních věcí vrátilo k návrhu využít při financování sociálních služeb neoliberální řešení prostřednictvím příspěvku na péči, toto řešení bylo nakonec na posledním jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR před parlamentními volbami v r. 2006 přijato, a tak zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, vstoupil 1. ledna 2007 v platnost. Přestože tento zákon obsahuje všechny moderní prvky, které jsou obsaženy v právních

¹ Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik, Ústav veřejné správy a sociální politiky, Bezručovo nám. 14, 746 01 Opava. E-mail ladislav.prusa@fvp.slu.cz.

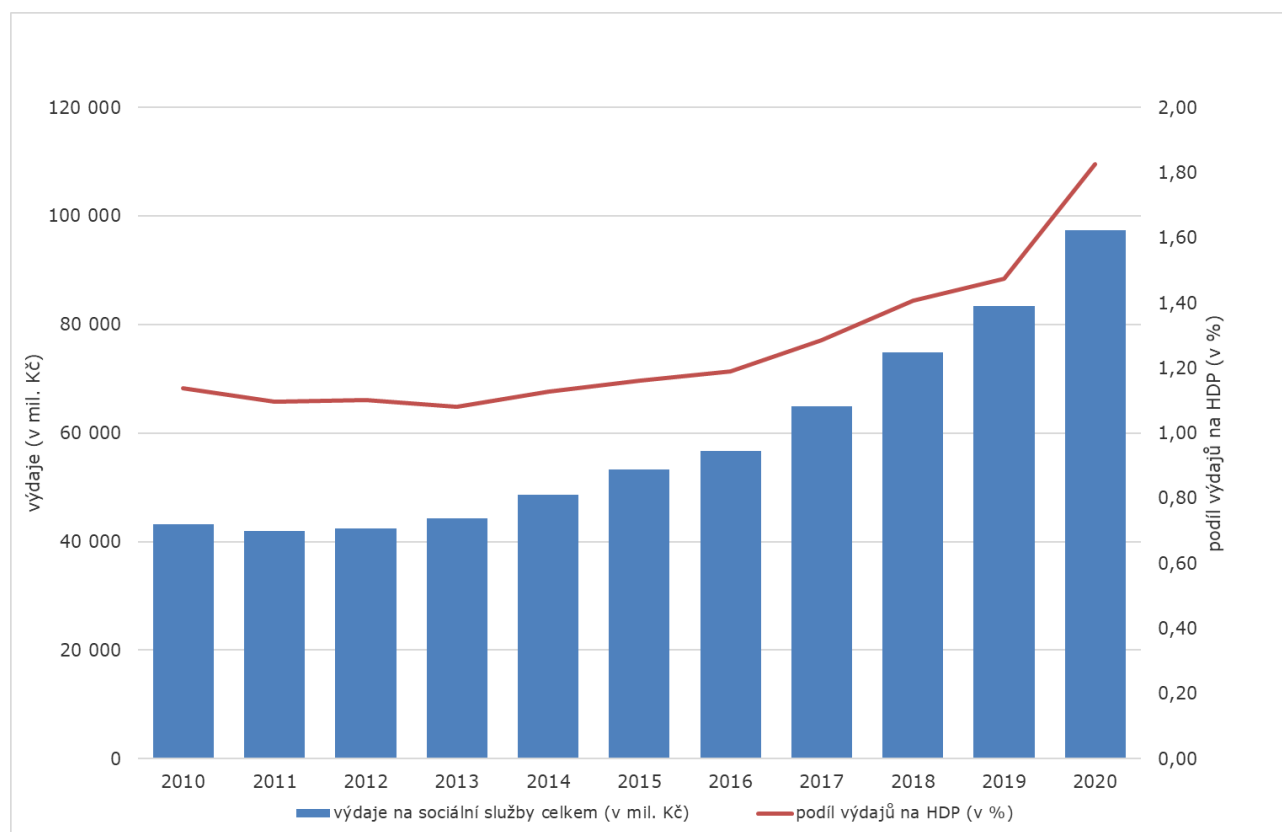
úpravách poskytování sociálních služeb v evropských zemích (registrace poskytovatelů sociálních služeb, standardy kvality poskytování sociálních služeb, inspekce kvality, poskytování sociálních služeb klientům na základě smluvního ujednání, ...), již brzy se ukázalo, že očekávání odborné veřejnosti o tom, že přijetí zákona přispěje k dynamickému rozvoji sociálních služeb, je nereálné. Stanovení limitních cen za úhradu klientů za jednotlivé sociální služby, závislost poskytovatelů sociálních služeb na přiznání dotací ze státního rozpočtu, na které nemají právní nárok, benevolentní podmínky pro využívání příspěvku na péči – to jsou základní faktory, které dnes vedou k tomu, že nabídka sociálních služeb se prakticky nezvyšuje, což je s ohledem na demografické tendence alarmující.

Cílem tohoto příspěvku je ukázat, jaká řešení by bylo potřeba realizovat v oblasti financování a řízení sociálních služeb tak, aby sociální služby mohly naplno rozvinout svůj potenciál, které jim nabízejí očekávané dopady vyplývající především z dopadů demografického vývoje.

II. Sociální služby v současné době

Vývoj výdajů na sociální služby po přechodném poklesu na počátku 2. desetiletí dlouhodobě roste, v r. 2020 bylo na sociální služby vynaloženo více než 97 mld Kč, tj. cca 2,3 x více než v r. 2010, v relaci k HDP vzrostl tento podíl z 1,14 % v r. 2010 na 1,83 % v r. 2020 (viz graf 1)

Graf 1 Vývoj výdajů na sociální služby a vývoj jejich podílu na HDP v letech 2010 – 2020

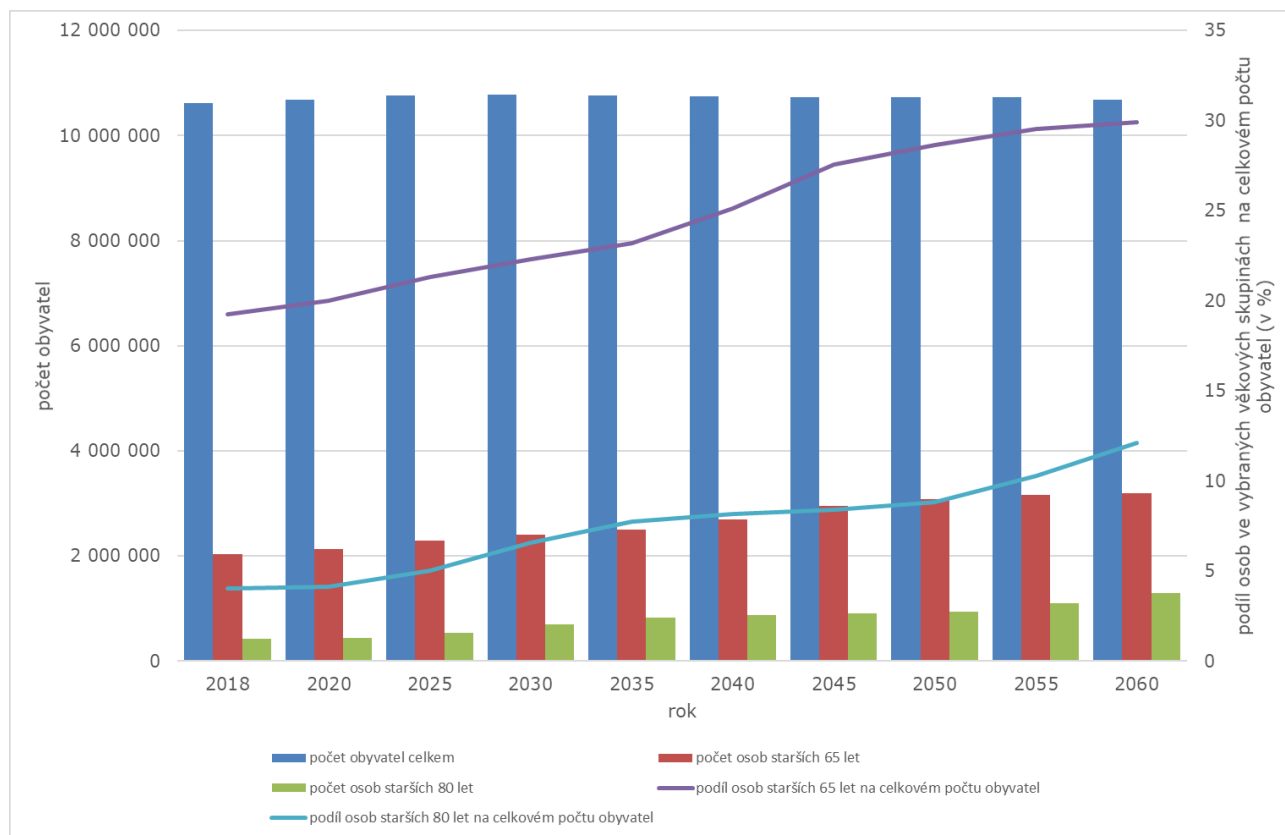


Zdroj: vlastní zpracování

Výrazný nárůst podílu výdajů na sociální služby na HDP v r. 2020 je způsoben nejenom nárůstem výdajů, který byl poskytovatelům uvolněn z veřejných zdrojů na krytí důsledků vyplývajících z nepříznivé epidemiologické situace, ale rovněž výrazným poklesem objemu HDP v důsledku této situace. Lze očekávat, že k růstu výdajů na sociální služby bude docházet i v následujících letech v důsledku očekávaných demografických trendů.

Podle projekce vývoje obyvatelstva (ČSÚ, 2018) lze očekávat, že podíl obyvatel starších 65 let na celkovém počtu let vzroste z 19,2 % v r. 2018 na 29,9 % v r. 2060 a podíl obyvatel starších 80 let na celkovém počtu obyvatel vzroste ve stejném období ze 4,0 % na 12,1 % (viz graf 2).

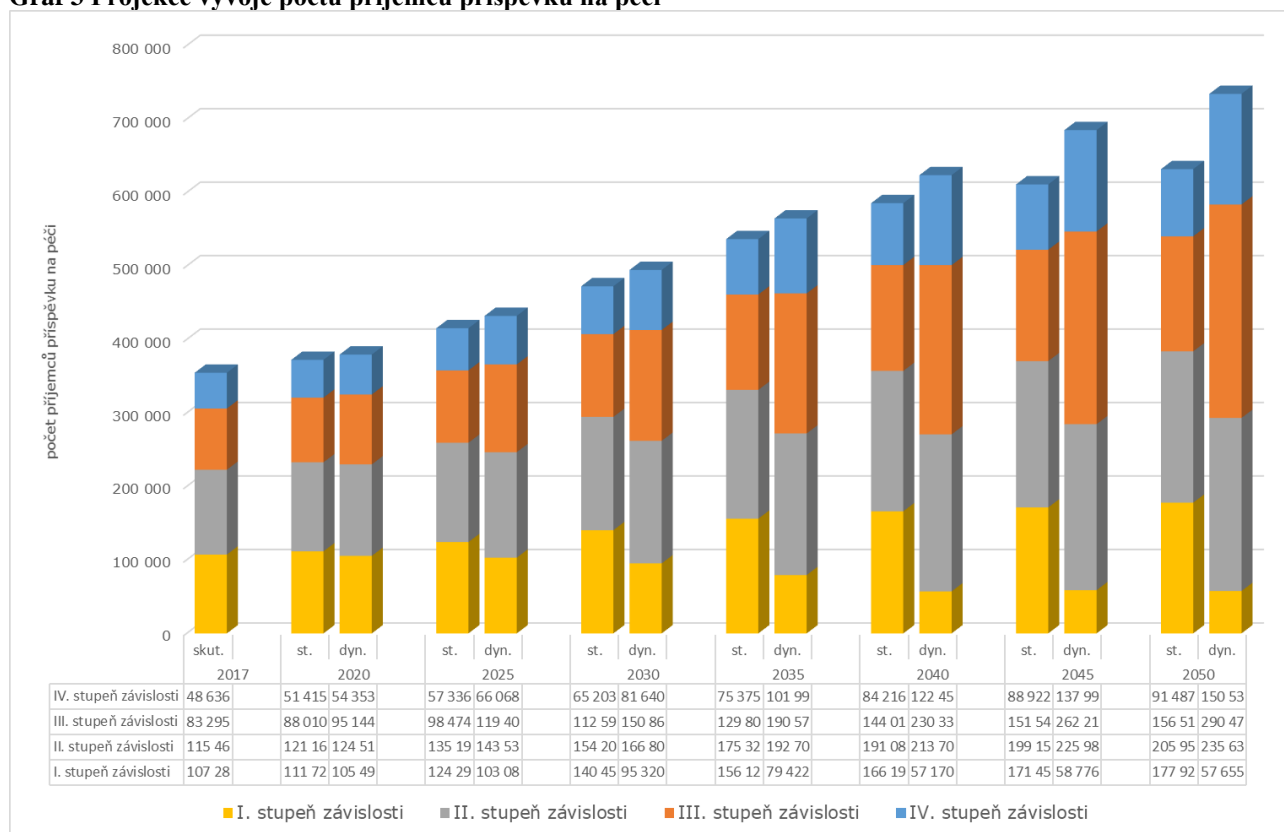
Graf 2 Projekce vývoje obyvatelstva a vývoj podílu vybraných seniorských skupin na celkovém počtu obyvatel



Zdroj: vlastní zpracování

Tento očekávaný nárůst počtu obyvatel v seniorských věkových kategoriích signalizuje i nárůst počtu příjemců příspěvku na péči (Průša, L., 2018) (viz graf 3).

Graf 3 Projektce vývoje počtu příjemců příspěvku na péči



pozn.: st. = statická varianta (je zachován podíl příjemců příspěvku na péči na celkovém počtu obyvatel podle pohlaví, věku a stupně závislosti v r. 2017), dyn. = dynamická varianta (zohledňuje změny ve vývoji podílu příjemců příspěvku na péči na celkovém počtu obyvatel podle pohlaví, věku a stupně závislosti mezi lety 2011 a 2017)

Zdroj: Průša (2018)

V tomto smyslu je zřejmé, že při stávajícím převisu poptávky nad nabídkou sociálních služeb (MPSV, 2021), jsou vize deklarované v Národní strategii rozvoje sociálních služeb (MPSV, 2016), podle nichž nebude potřeba budovat nová pobytová zařízení, protože potřebnou péči zabezpečí rodinní pečující, nereálné. Přitom MPSV vycházelo m.j. z toho, že v pobytových zařízeních pro seniory je umístěn vysoký počet seniorů v porovnání s ostatními evropskými zeměmi. Toto východisko však vyvrátila data WHO z roku 2018, v jejímž rámci porovnála počet míst v zařízeních dlouhodobé péče pro seniory ve všech evropských zemích. Z těchto údajů vyplynulo, že počet míst v těchto zařízeních v relaci na 1000 osob starších 65 let je u nás nejnižší ze všech zemí západní a střední Evropy s výjimkou Polska (viz tabulka 1).

Tabulka 1 Počet lůžek v zařízeních dlouhodobé péče v evropských zemích

	počet lůžek na 1000 osob starších 65 let		počet lůžek na 1000 osob starších 65 let
Belgie	70,01	Maďarsko	47,33
Švédsko	69,39	Dánsko	45,88
Švýcarsko	67,21	Estonsko	43,73
Island	63,38	Španělsko	43,13
Nizozemsko	63,22	Rakousko	43,04
Finsko	60,22	ČR	40,81
Malta	59,06	Litva	35,10
Francie	56,51	Lotyšsko	20,05
Lucembursko	55,83	Polsko	17,98
Slovensko	55,00	Itálie	17,76
Německo	54,09	Chorvatsko	11,47
Slovinsko	53,57	Rumunsko	7,88
Norsko	52,96	Bulharsko	2,24
Irsko	49,66	Řecko	1,13
Velká Británie	49,30		

Zdroj: WHO (2018)

Je zřejmé, že výše uvedené informace ukazují, že na důsledky vyplývající z očekávaných demografických trendů není oblast sociálních služeb připravena. Z provedených propočtů vyplývá, že pro zachování stávající dostupnosti sociálních služeb do r. 2035 by bylo potřeba v domovech pro seniory a v domovech se zvláštní režimem vybudovat v každém správním obvodu obce s rozšířenou působností v průměru 289 míst (Průša, L., 2019 a). Při zachování stávající relace počtu klientů připadajících na jednoho pracovníka ve službách sociální péče by bylo nutno zvýšit počet pracovníků v těchto službách z cca 70 tis. osob v r. 2016 na cca 120 tis. osob v r. 2035 (Průša, L., 2019 a). Tyto ukazatele nasvědčují tomu, že v následujících letech se mohou sociální služby stát nejdynamičtěji se rozvíjejícím sektorem národního hospodářství.

III. Sociální služby na rozcestí

Je zřejmé, že v současné době se sociální služby nacházejí na určitém rozcestí. V uplynulých letech se dlouhodobě posilovala závislost poskytovatelů sociálních služeb na přiznání dotací ze státního rozpočtu (Průša, L. 2019 b), což se m.j. promítlo v tom, že sociální služby se dnes rozvíjí především pouze díky aktivitám nestátních neziskových organizací a zejména komerčních subjektů (Průša, L., 2020 a), kteří reagují na aktuální problémy při poskytování sociálních služeb v jednotlivých regionech, přestože ve většině případů nejsou zařazováni do krajských sítí sociálních služeb tak, aby si jednotlivé kraje – tvůrci těchto sítí – i nadále zachovaly svoje dominantní postavení při poskytování sociálních služeb (Průša, L., 2021 a).

Z tohoto pohledu je zřejmé, že sociální služby stojí dnes na historické křižovatce z hlediska alternativ dalšího rozvoje.

První variantou je zachování stávajícího právního stavu, který se bude projevovat dalším posilováním závislosti poskytovatelů na přiznání dotací z veřejných rozpočtů. Je zřejmé, že důsledkem tohoto postupu bude další stagnace celého systému a prohlubující se nedostupnost potřebných sociálních služeb. Dosavadní zkušenosti ukázaly, že toto není perspektivní cesta.

Druhou alternativou je vytvoření quasi tržního prostředí tak, jak bylo předpokládáno v r. 1997 při přípravě jedné z variant zásad zákona o sociální pomoci (MPSV, 1997). Tento postup se projeví výrazným snížením závislosti poskytovatelů na přiznání dotací z veřejných rozpočtů a výraznou

diferenciací kvality poskytovaných sociálních služeb v závislosti na příjmových poměrech uživatele sociálních služeb a na jeho celkové sociální situaci při garanci minimálního standardu kvality poskytovaných služeb (Průša, L., 2015). Jedná se o řešení, které chápe sociální služby jako ekonomickou kategorii a při jejich organizaci, financování a řízení uplatňuje standardní ekonomické mechanismy (Samuelson, P.A. – Nordhaus, W. D., 1991).

IV. Jak stimulovat rozvoj sociálních služeb?

Doposud provedené analýzy systému organizace, financování a řízení sociálních služeb (např. Průša, L. a kol., 2021 b) identifikují v zásadě dva okruhy problémů, které je potřebné řešit tak, aby s ohledem na očekávané demografické trendy a jejich důsledky na potřebu zajištění těchto služeb byly i nadále tyto služby kvalitně poskytovány. V tomto smyslu se jedná:

- o změny v oblasti systému organizace a řízení sociálních služeb,
- o změny v systému financování sociálních služeb.

Z hlediska systémových změn v oblasti řízení sociálních služeb lze identifikovat potřebu řešit především tyto problémové okruhy:

- přenesení odpovědnosti za rozdělování státních dotací z kompetencí zastupitelstev jednotlivých krajů zpět do kompetence ministerstva práce a sociálních věcí, zprůhlednění celého dotačního procesu a posílení jistot poskytovatelů sociálních služeb (Průša, L., 2019 b),
- zrušení povinnosti krajů vytvářet síť sociálních služeb, a tak zrovnoprávnit přístup všem registrovaným poskytovatelům k finančním prostředkům z veřejných zdrojů (Průša, L., 2021 a),
- definovat z pozice státu minimální standardy poskytovaných sociálních služeb a v návaznosti na to diferencovat kvalitu poskytovaných sociálních služeb v závislosti na příjmových a majetkových poměrech klienta sociálních služeb (Průša, L., 2015),
- v návaznosti na prioritní cíle z hlediska poskytování sociálních služeb podle Národní strategie rozvoje sociálních služeb do r. 2025 je potřeba klást při tvorbě střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb jak na úrovni krajů, tak i na úrovni jednotlivých obcí s rozšířenou působností zvýšenou pozornost rozvoji odlehčovacích služeb (Průša, L., 2016),
- v návaznosti na aktuální trendy v oblasti elektronizace a digitalizace se jeví jako vhodné usilovat o širší zapojení asistenčních technologií do jednotlivých typů především tísňové péče a dalších terénních sociálních služeb (Průša, L., 2020 b).

Další významné systémové změny je nutno realizovat v oblasti financování sociálních služeb. Vedle již výše naznačených úprav z oblasti poskytování dotací ze státního rozpočtu je nutno pozornost zaměřit především na tyto otázky:

- oddělení financování poskytovatelů sociálních služeb prostřednictvím příspěvku na péči od finančního zabezpečení pečujících osob (Průša, L., 2015),
- rozšíření počtu stupňů závislosti při hodnocení potřeb žadatelů o přiznání příspěvku na péči, zvýšení počtu hodnotících kritérií pro určení míry závislosti vč. diferenciací hodnocení schopnosti žadatelů naplnit daná kritéria (Průša, L., 2017),
- změnit principy stanovení výše úhrad klienta za poskytování sociálních služeb (Průša, L. 2020 c),
- narovnat systém financování ošetrovatelské a rehabilitační péče v pobytových zařízeních sociálních služeb (Průša, L. – Langhamrová, J. – Bareš, P. – Holub, M., 2015),

- vytvořit "zrcadlo" při financování této péče a sociálních služeb v pobytových zařízeních sociálních služeb a ve zdravotnických zařízeních (Průša, L., 2011),
- posoudit možnosti zavedení systému pojištění služeb dlouhodobé péče (Krása, V. – Horecký, J. – Bezděk, V. – Potůček, M., 2020).

Těmto otázkám nebyla v minulém období v rámci připravovaných koncepčních opatření ministerstva práce a sociálních věcí věnována pozornost, z tohoto titulu je možno v těchto oblastech identifikovat množství systémových nedostatků, který brání jejich rozvoji.

V. Závěr

Je zřejmé, že sociální služby stojí v současné době před rozhodnutím, jakým směrem se budou dále rozvíjet – zda se bude dále prohlubovat stávající závislost poskytovatelů sociálních služeb na poskytování dotací z veřejných zdrojů nebo zda se na sociální služby začne nahlížet jako na standardní ekonomickou kategorii a základní principy jejich financování budou upraveny tak, aby byly vytvořeny základní ekonomické principy jejich efektivního fungování (Samuelson, P.A. – Nordhaus, W. D., 1991), samozřejmě při zachování dostupnosti těchto služeb pro všechny občany, kteří potřebné sociální služby potřebují při respektování jejich celkové příjmové a majetkové situace. Dopady, které lze očekávat ze změn v demografické struktuře obyvatelstva v následujících letech signalizují, že v následujících 15 letech se sociální služby mohou stát nejdynamičtější se rozvíjejícím sektorem národního hospodářství. Bylo by škoda tuto historickou šanci nevyužít.

Financování

Tento příspěvek byl zpracován v rámci realizace projektu "Vliv krizové epidemiologické situace na poskytování sociálních a zdravotních služeb v domácnostech seniorů", který byl financován ze zdrojů Technologické agentury ČR.

Literatura

ČSÚ (2018) *Projekce obyvatelstva České republiky – 2018–2100*. Dostupné z <https://www.czso.cz/cso/czso/projekce-obyvatelstva-ceske-republiky-2018-2100> (25. 6. 2022).

Krása, V. – Horecký, J. – Bezděk, V. – Potůček, M. (2020). *Pojištění dlouhodobé péče v ČR*. Tábor: APSS ČR.

MPSV (2016) *Národní strategie rozvoje sociálních služeb na období 2016–2025*. Dostupné z <https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/NSRSS.pdf/bca93363-6f0b-52ab-a178-4852b75dab6f> (25. 6. 2022).

MPSV (2017). *Návrh nového modelu financování sociálních služeb*.

MPSV (2021). *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí*.

Průša, L. (2011). *Model efektivního financování a poskytování dlouhodobé péče*. Praha: VÚPSV.

Průša, L. (2015). *Financování služeb sociální péče v ČR – teorie a praxe*. *FÓRUM sociální politiky* č. 3/2015.

Průša, L., Langhamrová, J., Bareš, P., Holub, M. (2015). *Náklady na poskytování ošetrovatelské a rehabilitační péče v pobytových zařízeních sociálních služeb*. Praha: VÚPSV, 2015.

Průša, L. (2016). *Respitní péče – analýza využívání sociálních služeb pečujícími a návrhy na zvýšení dostupnosti podpory pro pečující v systému sociálních služeb*. Ostrava: Diakonie ČCE.

Průša, L. (2017). *Nová kritéria hodnocení závislosti pro přiznání příspěvku na péči v Německu*. *FÓRUM sociální politiky* č. 6/2017.

- Průša, L. (2018). Nová projekce vývoje počtu příjemců příspěvku na péči v ČR do roku 2030. *Demografie* č. 1/2018.
- Průša, L. (2019 a). Kdo zabezpečí péči o naše seniory?. *Demografie* č. 1/2019.
- Průša, L. (2019 b). Co ukázala analýza systému financování sociálních služeb? *Rezidenční péče* č. 3/2019.
- Průša, L. (2020 a). Přispěl zákon o sociálních službách ke zvýšení jejich dostupnosti? *Demografie* č. 2/2020.
- Průša, L. (2020 b). *Sociální služby a asistenční technologie*. Policy Brief č. 6/2020. Praha: VÚPSV. ISSN 2694-9482. Dostupné z <https://www.vupsv.cz/download/policy-brief-vupsv-v-v-i-c-6-2020/?wpdmdl=8913&refresh=62c2c1529ee9e1656930642> (4. 7. 2022).
- Průša, L. (2020 c). Úhrada klientů za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb v ČR. *FÓRUM sociální politiky* č. 2/2020.
- Průša, L. (2021 a). *Konflikt zájmu krajů při poskytování sociálních služeb*. in Sborník z mezinárodní vědecké konference Územní samospráva jako forma veřejné moci. Opava: Slezská univerzita, 2021.
- Průša, L. a kol. (2021 b). *Dlouhodobá péče nejen v České republice*. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR, 2021.
- Samuelson, P.A. – Nordhaus, W. D. (1991). *Ekonomie*. Praha: Svoboda.
- WHO (2018). *Beds in nursing and residential care facilities*. Dostupné z https://gateway.euro.who.int/en/indicators/hlthres_24-beds-in-nursing-and-residential-care-facilities-total/ (25. 6. 2022).