

Právní analýza II.
**Rozbor právního stavu České republiky v oblasti sociálních služeb
a jejich financování ve vztahu k právu Společenství
v oblasti sociálních služeb v obecném zájmu**
oponentní posudek

Cílem předložené analýzy, kterou pracovala advokátní kancelář HOLEC, ZUSKA & Partneři, je identifikace principů a modelů financování sociálních služeb v naší zemi tak, aby byly v souladu s evropským právem v oblasti veřejné podpory. Jedná se o nesmírně cenný podklad pro další rozhodování decizních orgánů o systému financování sociálních služeb. Současný systém financování sociálních služeb obsahuje v současné době řadu velmi limitujících prvků a řešení, která brání v jeho efektivním rozvoji.

Celá analýza je členěna celkem do 9 kapitol, které jsou dále bohatě členěny, a celkem 5 velmi podrobně rozpracovaných příloh. Jednotlivé kapitoly na sebe logicky navazují, celá studie je psána jasně a srozumitelně.

Autoři studie vychází při realizaci svého rozboru z teze, že při koncepci financování sociálních služeb z pohledu veřejné podpory je potřeba se oprostit se od sociální podstaty sociálních služeb a jejich společensky prospěšného cíle a zaměřit se na ekonomický aspekt. S tímto přístupem lze v zásadě vyslovit souhlas, nicméně je potřeba mít na zřeteli, že jednotlivé typy služeb mají jiné cíle a poslání, a proto je nezbytné podle mého názoru volit i odlišné systémy jejich financování.

Zatímco služby sociální péče napomáhají osobám zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost s cílem umožnit jim v nejvyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti a v případech, kdy toto vylučuje jejich stav, zajistit jim důstojné prostředí a zacházení, služby sociální prevence napomáhají zabránit sociálnímu vyloučení osob, které jsou tímto ohroženy pro krizovou sociální situaci, životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňující prostředí a ohrožení práv a oprávněných zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby. Rozdílnost cílů obou typů služeb se proto podle mého názoru zcela jednoznačně musí odrážet i v rozdílném systému jejich financování. Sami autoři studie jsou si patrně vědomi této skutečnosti, když poukazují na to, že závěr o tom, zda určitá služba skutečně je či není ekonomickou činností, může být učiněn teprve na základě vyhodnocení konkrétního případu a jeho specifik.

V tomto jejich závěru však vidím největší nedostatek předložené analýzy. Pokud jsou sociální služby poskytovány na celém území státu podle stejné právní úpravy, nemůže být podle mého názoru rozdíl v tom, zda srovnatelná úroveň péče ve stejném typu zařízení na území téhož kraje je či není ekonomickou činností. Jsem přesvědčen, že autoři studie měli dát jednoznačná doporučení, na jejichž základě by byly identifikovány ty sociální služby, které je nutno chápat jako činnosti ekonomické a ty služby, které těmto kritériím nepodléhají. Je však třeba objektivně říci, že se jedná o nesmírně obtížný úkol, na jehož řešení není doposud ani na úrovni EU jednoznačný názor.

Některé svoje náměty a doporučení se autoři pokusili charakterizovat na modelových příkladech ve vybraném kraji. Přestože sami autoři v rozboru financování odhalili výrazné disproporce ve výši poskytnutých dotací mezi jednotlivými poskytovateli, konstatují, že se nepotvrdily názory odborné veřejnosti o tom, že výše poskytovaných dotací je výrazně diferencována podle typu organizace. S tímto názorem však zásadně nesouhlasím, poznatky z rozboru výše poskytnutých dotací v r. 2007 potvrdila i poslední analýza, která byla zaměřena na rozbor výše poskytnutých dotací v rámci 1. kola dotačního řízení pro r. 2011 (viz: Průša, L. – Dotace ze státního rozpočtu jako klíčový důvod stagnace sociálních služeb, Rezidenční péče č. 2/2011, ISSN 1801-8718). Přitom upozorňuji na to, že hledat závislost mezi výši poskytnuté dotace a typem organizace v případě, kdy v modelovém kraji jsou pouze 3 azylová zařízení, nelze, neboť sledovaný vzorek je ze statistického hlediska nevýznamný.

Některá svoje zjištění mohli autoři podle mého názoru "dotáhnout" do jednoznačných vyjádření o povaze jednotlivých typů sociálních služeb. V tomto smyslu mám na mysli především tato tvrzení:

- pokud již v minulosti byly zdravotnické služby poskytované v nemocnicích nebo mimo nemocnice označeny jako služby hospodářské povahy, lze z toho podle mého názoru logicky dovodit, že stejný charakter mají i služby sociální péče, neboť např. struktura klientů v léčebnách pro dlouhodobě nemocné a na ošetrovatelských odděleních v pobytových zařízeních sociálních služeb je obdobná (viz: Bruthansová, D., Červenková, A., Pechanová, M. – Sociálně-zdravotní služby, poskytované klientům na ošetrovatelských odděleních domovů důchodců a v léčebnách pro dlouhodobě nemocné se zřetelem k jejich sociální situaci a zdravotnímu stavu. Praha: VÚPSV, 2006. ISBN 80-87007-35-2),
- pokud za slučitelné s vnitřním trhem mohou být považovány podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu, lze podle mého názoru logicky dovodit, že služby sociální prevence svým charakterem představují určitý nástroj z hlediska prevence sociálního vyloučení, což zcela jistě je společným evropským zájmem (vždyť každá členská země EU předkládá pravidelně Národní akční plán sociálního začleňování).

Polemizovat považuji za nezbytné s názorem autorů analýzy, podle něhož z hlediska naplnění první podmínky tzv. Altmarského balíčku – pověření ze strany státu k výkonu určité činnosti – lze považovat za dostatečné rozhodnutí o registraci poskytovatele sociální služby. Jsem toho názoru, že registrací poskytovatele sociální služby podle § 78 odst. 1 získá tento poskytovatel pouze oprávnění k poskytování konkrétní sociální služby, není však pověřen k jejímu výkonu. Jsem přesvědčen, že toto pověření k výkonu konkrétní sociální služby musí mít jiný charakter, např. charakter veřejnoprávní smlouvy, v jejímž obsahu by byly podrobně specifikovány všechny podmínky poskytování této služby.

Souhlasím s názory autorů, že v rámci financování sociálních služeb je nutno dodržovat základní obecné principy hospodářské soutěže, k nimž patří předvídatelnost, transparentnost, objektivnost, hospodárnost, účelnost a rovné zacházení. Je zřejmé, že tyto principy nejsou zejména z hlediska dotační politiky MPSV naplňovány, jedním ze stěžejních důvodů této skutečnosti spatřuji v tom, že doposud nebyl zpracován prováděcí první předpis, který by stanovil bližší podrobnosti pro stanovení výše dotace, jejímu účelu, členění a způsobu poskytování tak, jak předpokládá ustanovení § 101 odst. 7 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních

službách, v platném znění. Lze se domnívat, že tato absence může být ve svém důsledku i jedním z důvodů stagnace sociálních služeb v jednotlivých regionech.

Je zřejmé, že k reformě systému financování sociálních služeb je nezbytné přistoupit tak, aby byl zajištěn soulad s evropským právem veřejné podpory. V tomto smyslu je potřebné stanovit pravidla, podle nichž by byly přiznávány dotace při respektování výše uvedených principů. Přitom je rovněž nutno vzít na zřetel, že financování služeb sociální péče lze transformovat tak, aby poskytovatelé těchto služeb nebyli odkázáni na poskytování státních dotací (viz: Průša, L. a kol. – Poskytování sociálních služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením, Praha: VÚPSV, 2010. ISBN 978-80-7416-048-6). Návrhy na organizaci a financování služeb sociální prevence, které by byly v souladu s evropským právem veřejné podpory, byly navrženy již v závěru minulého století (viz: Návrh modelu financování sociálních služeb, Praha: MPSV, 1997).

Polemicky je nutno hodnotit námět autorů, že nezbytným předpokladem realizace jakýchkoliv změn systému financování sociálních služeb, je definování sítě sociálních služeb. V rámci střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb dochází ke zmapování sociálních problémů daného regionu, na což mohou jednotliví poskytovatelé sociálních služeb reagovat, např. rozšířením nabídky poskytovaných služeb, popř. noví zájemci (zejména soukromí, vč. zahraničních) mohou o poskytování potřebných sociálních služeb projevit zájem. Za předpokladu, že služby sociální péče lze provozovat i financovat bez závislosti na poskytování státních dotací a služby sociální prevence by byly financovány na základě výsledků výběrových řízení, je existence sítě sociálních služeb zcela nadbytečná, neboť by ve svém důsledku mohla vést ke stagnaci rozvoje jednotlivých sociálních služeb.

Přes výše uvedená hodnocení a stanoviska jsem toho názoru, že předložená analýza je velmi cenným materiálem, neboť představuje jeden z prvních komplexních pohledů na problematiku poskytování veřejné podpory při financování sociálních služeb z pohledu práva EU. O složitosti tohoto řešení svědčí mj. i ta skutečnost, že jednoznačný názor na tuto otázku doposud nebyl nalezen ani v orgánech EU. Doporučuji proto předloženou analýzu přijmout jako jeden z významných podkladů pro koncipování nového systému financování sociálních služeb v naší zemi.

prof. Ing. Vojtěch K r e b s , CSc.

Vysoká škola ekonomická v Praze

4. srpna 2011



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz