

VEŘEJNÁ ZAKÁZKA

„MODEL MAPY PRO SLEDOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH JEVŮ, KTERÉ SOUVISÍ SE SOCIÁLNÍM OHROŽENÍM NEBO VYLOUČENÍM“

Projekt je součástí aktivity č. 2 – Identifikace a vyhodnocování problematických sociálních jevů a vlivu sociálních služeb na řešení těchto jevů v rámci individuálního projektu Podpora v sociálních službách s registračním číslem cz.1.04./3.1.00/04.00005

POSUDEK OPONENTA

I. FORMULACE ZADÁNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Formulace zadání veřejné zakázky zavazuje dodavatele ke zpracování tří klíčových výstupů:

1. **mapa aktérů** ve formě **Katalogu relevantních subjektů** pro získávání potřebných dat k včasné identifikaci sociálních jevů ve společnosti, které mohou vést k sociálnímu vyloučení osob a rozvoji negativních či patologických sociálních jevů. Předpokládá se přitom následující:
 - a. tento katalog bude obsahovat všechny možné aktéry na **národní, regionální, místní a oborové** úrovni.
2. **mapa zdrojů dat** ve formě **Katalogu zdrojů dat** pro evidenci dostupných statistických a jiných informačních zdrojů umožňujících sledovat existující nebo vznikající sociální jevy, které mohou vést k obtížné životní situaci jedince nebo rodiny; sociální jevy jako následek neřešené sociálně obtížné situace vedoucí k riziku sociálního ohrožení nebo nárůstu sociálně patologických jevů. Uvažovány jsou přitom všechny jevy, k jejichž řešení může přispět činnost/poskytování sociálních služeb. Předpokládá se přitom následující:
 - a. východiskem pro mapování zdrojů dat (tzn. vytvoření Katalogu zdrojů dat) bude primárně **Katalog sociálních jevů**, zpracovaný mezioborovou pracovní skupinou poskytovatelů sociálních služeb a to na základě přímého kontaktu s uživateli;
 - b. výstupem zakázky bude podrobné nalezení všech dostupných **zdrojů dat k jevům definovaným v Katalogu sociálních jevů**;
 - c. výstupem bude **podrobná analýza těchto nalezených zdrojů dat** na místní, regionální, národní, oborové, případně další úrovni;
 - d. výstupem bude **identifikace jevů obsažených v Katalogu sociálních jevů, které nejsou zachyceny stávajícími statistikami** a bude předložen návrh na jejich sledování včetně přiměřené úrovně (místní, regionální, národní, oborové, případně další úrovni);
 - e. Katalog zdrojů dat bude obsahovat přesnou identifikaci zdroje dat, přístup k tomuto zdroji a jeho nositele;
 - f. Grafická podoba mapy zdrojů dat.
3. **model kauzalit a vztahů mezi jevy** ve formě Zprávy obsahující jednak přehled deskripce jevů, které prokazují objektivně kauzální vazby na jiné jevy a návrh na způsob prokazování těchto kauzalit. Předpokládá se přitom následující:
 - a. zpracování analýzy jevů popsaných v **Katalogu sociálních jevů**;
 - b. přehled jevů, které prokazují kauzální vazby na jiné jevy;

- c. identifikace kauzalit mezi těmito jevy;
- d. popisy zdrojů ve vztahu ke sledování těchto jevů, resp. kauzalit;
- e. návrh na způsob prokazování těchto kauzalit z hlediska časového a místního (národní, regionální úroveň);
- f. popis možného způsobu intervence sociálních služeb v rámci řešení nebo prevence negativních či patologických jevů;

II. ZPŮSOB ZPRACOVÁNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Řešitelský tým přistoupil ke zpracování zakázky formou návrhu konceptu zapojení interaktivního kartografického systému na bázi Geografických informačních systémů (dále v textu GIS). Návrh tohoto konceptu zdůvodňují předložením četných argumentů, zejména technických a organizačních (finanční a uživatelská dostupnost; zkušenost s implementací ve veřejné správě, základním i aplikovaném výzkumu; datová podpora ČSÚ apod.), včetně návrhu software a seznámení s podmínkami jeho využití. Na druhou stranu zpracovatelé konstatují, že přijetí navrhovaného konceptu jako východiska významným způsobem determinuje podobu zpracování zakázky. A v případě implementace tohoto konceptu do praxe, bude tento následně metodicky a metodologicky určující pro způsob optimalizace sociálních služeb, jejich zpětného hodnocení a analýzy relevantních sociálních procesů a jevů. Řešitelský tým následně (str. 6-7) předkládá souhrn pozitivních aspektů využití navrhovaného konceptu. **Předpokládala bych také kritickou reflexi a zvážení možných rizik zvoleného konceptu**, například ve formě alespoň SWOT analýzy.

V rámci zvoleného konceptu jsou sociální jevy, označené v textu jako relevantní, *rozpracovány do čtyř vrstev*: (1) zákonem vymezené sociální služby a jejich uživatelé; (2) dávkové systémy – pojistné a nepojistné a jejich uživatelé; (3) sociálně – ekonomické determinanty; (4) sociálně demografické jevy a procesy. Sociální služby jsou chápány v tomto modelu jako cílová proměnná, systém sociálních dávek je chápán jako endogenní faktor pro určení sociálních služeb, sociálně ekonomické a demografické determinanty pak jako exogenní faktory ovlivňující poptávku po sociálních službách. Právě pro tyto exogenní faktory jsou v předkládaném textu stanoveny základní charakteristiky: *ad demografické jevy a procesy* - prodlužování života a stárnutí populace; změny v rodinném modelu života; podíl invalidních občanů, dlouhodobě nemocných a zdravotně postižených; trvale usídlení cizinci (především imigranti z třetích zemí); *ad sociálně ekonomické, případně politické, vlivy* - zdravotní stav populace; sociálně-patologické jevy; výkonnost vzdělávacího systému; fungování trhu práce; zadluženost; kvalita životních podmínek; trh s byty; rezidenční mobilita. Jednotlivé výše uvedené charakteristiky jsou následně operacionalizovány, kdy řešitelský tým předkládá soubor indikátorů, jejichž prostřednictvím lze rozhodnout, které datové soubory budou autoři modelu považovat za relevantní. Na str. 16 autoři prezentují poměrně obsáhlý rozbor postupu operacionalizace a souhrn nezbytných kroků pro naplnění zvoleného modelu adekvátními údaji. Současně uvádějí přehled poskytovatelů dat, případně diskutují připravenost institucí zařazených v tomto výčtu k poskytnutí potřebných datových zdrojů. Slovnímu popisu v textu pak odpovídají dokumenty obsahující přehledné a uživatelsky velmi snadné členění poskytovatelů i zdrojů dat, zpracované v programu MS Excel (MAPA_ZDROJŮ_DAT.XLS a MAPA_POSKYTOVATELŮ.XLS). Součástí výstupu je také kartografická vizualizace většiny shromážděných dat.

Na základě prostudování zprávy mohu konstatovat, že řešitelský tým vynaložil zjevné úsilí o naplnění konceptu, který byl pro zpracování zakázky zvolen (tzn. interaktivního kartografického systému na bázi GIS). **K obsahu tohoto zpracování mám dvě připomínky.**

První z nich je formálního rázu: v úvodní pasáži kapitoly 3.2. *Obsahové vrstvy hypotetického modelu* (str.10) autoři v textu avizují rozčlenění relevantních jevů „...do tří samostatných vrstev“. Nicméně v následující pasáži jsou popsány vrstvy čtyři. Z textu nelze odvodit, zda se jedná o překlep a mělo být uvedeno „...do čtyř samostatných vrstev“ (na následující str. 11 je pak zmínka o čtyřech okruzích a je velmi pravděpodobné, že autoři hovoří o tomtéž), nebo zda se jedná o záměr, vzhledem k tomu, že v dalším textu jsou sociální služby pojímány jako cílová proměnná, k níž jsou vztaženy endogenní a exogenní faktory (a v grafickém vyjádření modelu mapy na str. 15 je pak nabídka sociálních služeb označena jako „nultý level“). Celkově by textu prospělo sjednocení terminologie (např. pojmy „vrstvy“ a „okruhy“ jsou průběžně zaměňovány a evidentně chápány jako synonyma), případně začlenění krátkého slovníku se stručným vysvětlením alespoň základních pojmů, resp. nikoli výkladový slovník pojmů, ale objasnění jakým způsobem a v jakém kontextu jsou dané pojmy v předkládané zprávě používány.

Druhá připomínka má obsahový charakter: v úvodní pasáži kapitoly 3.3. *Operacionalizační model* (str. 11) autoři vztahují přechod do systému sociálních dávek a případně služeb „vypadnutím“ obyvatel z pracovního trhu. Také z dalšího textu je patrné (např. na str. 13, kde je věnována pozornost fungování pracovního trhu, resp. nezaměstnanosti jako jedné ze sociálně-ekonomických determinant), že se nejedná pouze o nepřesnou formulaci, ale o explicitní předpoklad autorů. Příjemci sociálních dávek a zejména dávek v hmotné nouzi se však stávají také osoby (nebo rodiny) aktivně působící na pracovním trhu – v řadě lokalit ČR je příjem v rámci zaměstnaneckého poměru natolik nízký, že např. v kombinaci s vyživovací povinností na dvě nezletilé děti, nezbytností dojíždět do zaměstnání a do školy a velmi nízkým stanoveným výživným od otce s minimální mzdou, se matka – zdravotní sestra stává klientem systému dávek v hmotné nouzi. Obdobně např. rodina se třemi dětmi, otcem s minimální mzdou a matkou čtvrtým rokem na rodičovské dovolené, která z důvodu absence míst v předškolním zařízení není schopna nastoupit do zaměstnání. Kromě nízkopříjmových rodin s dětmi se další skupinou klientů dávek v hmotné nouzi stávají osoby ve věku, kdy vzniká nárok na starobní důchod, nicméně výše starobního důchodu s ohledem na dřívější mnohaletou ekonomickou neaktivitu je natolik nízká, že opravňuje k čerpání dávek v hmotné nouzi (typicky jsou to např. dlouholetí bezdomovci nebo lidé, jejichž příjem dlouhodobě představovaly právě dávky v hmotné nouzi). Vstup do systému dávek v hmotné nouzi nelze tedy zužovat pouze na osoby v ekonomicky aktivním věku, které se (přechodně) ocitají mimo trh práce, resp. jsou v evidenci úřadu práce.

Shora uvedené připomínky považuji spíše za marginální, resp. s možností rychlého vypořádání (nebo změny nepřesné formulace). Jako podstatnější vnímám rizika, která vyplývají ze samotného přístupu, který byl pro zpracování zakázky zvolen, a které se pokusím shrnout dále v textu posudku.

III. RIZIKA PŘÍSTUPU KE ZPRACOVÁNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

- Jako jedno z klíčových východisek pro zpracování této veřejné zakázky je předpokládán Katalog sociálních jevů (dále Katalog), zpracovaný mezioborovou pracovní skupinou (mimo jiné na základě spolupráce s uživateli). Na několika místech textu (např. str. 10) autoři explicitně uvádějí, že způsob zpracování zakázky (tzn. využití interaktivního kartografického systému na bázi GIS) na tento Katalog víceméně rezignuje. Dochází k určité selekci, kdy „konstrukce modelu mířila opačným směrem a to k vymezení nezbytně nutných jevů...“. Z obsahu dalšího textu není patrné, co bylo určující pro rozhodování, které jevy z Katalogu autoři považují za „nezbytně nutné“ a kterým nebude věnována pozornost. Přesněji řečeno, v textu

zaznává, že tímto určujícím prvkem pro výběr sledovaných jevů byl potenciál pro jejich zachycení prostřednictvím „tvrdých dat“ a tedy zanesení do zvoleného modelu. Pokud byl takový postup volen, považují jej za velmi diskutabilní. Opakovaným sledováním výhradně statistických a administrativních dat v podstatě dochází k permanentní „recyklaci“ cílových skupin klientů sociálních služeb, resp. klientů sociální práce, a stejně tak pro nastavení forem a způsobů pomoci. Z hlediska prevence sociálního ohrožení nebo sociálního vyloučení naopak praxe ukazuje, že rozhodování o nastavení pomoci (zejména pak sociálních služeb) nelze opírat výhradně o statistická či administrativní data. O některých cílových skupinách jsou „úřední“ údaje zcela nedostupné (uživatelé návykových látek, osoby bez přístřeší, osoby ohrožené zneužíváním nebo týráním, atd.) a poznatky relevantní pro rozhodování o nastavení intervence, včetně sociálních služeb, je v těchto případech nezbytné opatřit zcela odlišnými postupy.

- V zadávací dokumentaci (popř. viz souhrn zadání v části I. tohoto textu) je jak ve vztahu ke zpracování Mapy aktérů, tak ve vztahu ke zpracování Mapy zdrojů dat kladen důraz na reflektování role nejen národních, ale také regionálních, lokálních a oborových aktérů (přesněji řečeno zadávací dokumentace hovoří o „všech možných“ aktérech, předpokládám tedy, že cílem zpracování je také případné dohledání dalších signifikantních aktérů). Zvolený přístup ke zpracování zakázky jednoznačně akcentuje centrální orgány veřejné zprávy jako nositele komplexních plošných datových zdrojů. Regionální nebo lokální úroveň jsou v předloženém výstupu zvažovány pouze jako jeden z článků územního členění, ke kterému lze dalším tříděním porízená data přiřazovat.
- Ze zadávací dokumentace (popř. viz souhrn zadání v části I. tohoto textu) vyplývá požadavek na zpracování modelu kauzalit a vztahů mezi jevy, přičemž opět je předpokládáno využití Katalogu. Ze způsobu zpracování zakázky, resp. textu závěrečné zprávy, je evidentní zejména deskriptivní přístup ke sledované problematice. Z textu jednoznačně nevyplývá postup sledování kauzalit a vztahů. Postrádám explicitní sdělení, jakým způsobem budou sledovány vazby mezi jednotlivými indikátory, jejichž prostřednictvím byly operacionalizovány exogenní faktory působení na poptávku po poskytování pomoci formou sociálních služeb. V zájmu úspěšného využívání navrženého interaktivního kartografického systému na bázi GIS v praxi považují za účelné zpracovat do výstupu několik modelových příkladů sledování kauzalit a vztahů mezi sociálními jevy.

IV. DISKUSE K PŘEDLOŽENÉMU VÝSTUPU

Z předložené zprávy je patrné, že členové řešitelského týmu usilovali co nejkvalitněji naplnit koncept, který pro zpracování veřejné zakázky zvolili. Pokládám však za nezbytné zmínit, že právě volba výchozího konceptu poměrně výrazným způsobem redukuje původní zadání veřejné zakázky. Na několika místech textu závěrečné zprávy se objevuje sdělení, že cílem zakázky je zachycení determinant, které jsou podstatné z hlediska poptávky po sociálních službách. Souběžně s tím je v textu explicitně uvedeno, že důležitým parametrem pro výběr sledovaných sociálních jevů byly statistické a datové požadavky navrhovaného systému GIS. S ohledem na tuto redukci je tedy velmi pravděpodobné, že **zpracovaný výstup sleduje pouze část sociálních jevů**, které souvisí se sociálním ohrožením nebo sociálním vyloučením a stejně tak s využitím tohoto modelu **lze detekovat pouze část poptávky po sociálních službách**. Přestože zpracovatelé určitou míru redukce sami reflektují a zaznávají obecné odkazy na jednání a dohody se zadavatelem, doporučuji v textu zprávy konkretizovat způsob omezení a především kriticky reflektovat potenciál navrženého postupu.

Některé formulace v textu závěrečné zprávy mohou evokovat dojem, že autoři považují navrhovaný model za adekvátní nástroj pro plánování (popř. centrální plánování) sociálních služeb, v závěrečné kapitole pak také zaznívá, že způsob zpracování umožní „rychlé hodnocení efektivity poskytování sociálních služeb jednotlivými poskytovateli“. Jak bylo naznačeno v předchozím odstavci, z důvodu významné redukce sledovaných sociálních jevů lze model využít pouze pro omezenou identifikaci poptávky po sociálních službách pro některé vybrané cílové skupiny. Především je však nezbytné zdůraznit, že představa sledování problematických sociálních jevů a následné plánování sociálních služeb „shora“ na základě shromažďování omezeného balíku statistických a administrativních dat opatřených na centrální úrovni, je zcela v rozporu se stávajícím pojetím koncipování sociálních služeb v České republice, tak jak je kodifikováno nejen v Zákoně č. 108/2006 Sb. o sociálních službách, ale i v dalších právních normách a řadě mezinárodních dokumentů (přijatých nejen v kontextu strategie sociální politiky EU), ke kterým Česká republika přistoupila. Nejen v oblasti plánování sociálních služeb, je primárně akcentována role lokálních aktérů, zejména pak uživatelů sociálních služeb, ale stejně tak jsou tito aktéři nezastupitelní při rozvoji kvality a hodnocení efektivity poskytované pomoci. Hodnocení efektivity je často velmi strukturovaný a subtilní proces, ve kterém robustnost dat zdůrazňovaná v předkládaném zpracování zakázky má spíše okrajový význam. Koncipování a evaluace sociálních služeb „ze zdola“ je navíc resortním Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR dlouhodobě systémově podporováno nejen metodicky, ale také nastavením řady grantových schémat. Předpokládám proto, že se jedná spíše o formulační neobratnost a navrhuji zpracovatelům v tomto ohledu revizi textu.

Z pohledu praxe lze s předkládaným výstupem pracovat jako s velmi přínosným dílčím prvkem rozhodování o sociálních službách na principu top-down/bottom-up. Navrhovaný model obsahující poznatky ze souhrnných dat může být jedním z významných zdrojů pro kvalifikované rozhodování na lokální úrovni o vytvoření přiměřené sítě pomoci.

PhDr. Kateřina Kubalčíková, Ph.D.

Brno, 24.10.2012