



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Komunitní plán sociálních služeb regionu Brdy – Vltava

CZ.1.04/3.1.03/65.00017

Řešitel projektu: Brdy – Vltava o.p.s.

Analýza zkušeností poskytovatelů sociálních služeb v regionu Brdy - Vltava

Autor: Petra Klvačová, PhD.

Leden – květen 2012

Úvod

Tento text shrnuje hlavní zjištění z výzkumu zkušeností poskytovatelů sociálních služeb působících v regionu Brdy-Vltava. Výzkum se týkal jejich hodnocení, názorů, a očekávání vůči současnému systému sociálních služeb, jehož jsou součástí, nastavení pravidel pro výkon těchto služeb a možností jejich financování. To je v současné době řešeno z několika zdrojů, což s sebou nese celou řadu dílčích i velmi zásadních problémů.

Analýza je založena na informacích získaných přímo od poskytovatelů sociálních služeb v regionu, a to prostřednictvím více výzkumných nástrojů, konkrétně analýzy dokumentů, dotazníkového šetření a skupinového rozhovoru vedeného metodou focus group. Právě tento třetí zdroj je pro analýzu klíčový, zbývající dva jsou chápány jako doplňkové a slouží spíše k upřesnění a potvrzení některých informací, které zazněly během skupinového rozhovoru.¹ Účastníky skupinového rozhovoru byli zástupci organizací poskytujících sociální služby klientům v rámci pravidel, která vymezuje Zákon o sociálních službách platný od roku 2007.² Cílem výzkumu bylo, aby byly ve výzkumném vzorku reprezentovány zkušenosti různých poskytovatelů služeb, a to, co se týče jejich právní formy, tak i druhu poskytovaných služeb a jejich konkrétního zaměření na různé cílové skupiny.

Vzorek respondentů, kteří se zúčastnili skupinového rozhovoru, byl tvořen osmi lidmi, kteří zastupovali sedm různých organizací poskytovatelů sociálních služeb v Regionu. Mezi těmito organizacemi byly dvě příspěvkové organizace, jedna církevní právnická osoba, tři občanská sdružení a jedná obecně prospěšná společnost. Cílovými skupinami, na které jsou služby těchto organizací zaměřeny, jsou velmi rozmanité a různorodé. Patří do nich senioři, rodiny s dětmi, osoby všeho věku se zdravotním, tělesným, mentálním nebo kombinovaným postižením, osoby s duševním onemocněním, osoby v obtížné životní situaci (např. oběti domácího násilí, osoby bez přístřeší apod.), děti a mládež ohrožené návykovými látkami a

¹ Skupinového rozhovoru (focus group), který se uskutečnil dne 9. února 2012, se kromě 8 respondentů a výzkumnice zúčastnila také ředitelka MAS Brdy-Vltava, o.p.s. Z časových důvodů se rozhovoru nemohli účastnit zástupci dalších dvou oslovených organizací. Rozhovor trval 1 hodinu a 48 minut a pro účely analýzy byl následně doslova přepsán.

² Zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách, který vstoupil v platnost dne 1. ledna 2007.

dalšími společensky nežádoucími jevy a osoby závislé na návykových látkách. Organizace zastoupené ve vzorku poskytují terénní, ambulantní i pobytové služby. Patří mezi ně například pečovatelská služba, odlehčovací služba a osobní asistence pro seniory a zdravotně postižené, domov pro seniory, azylový dům pro ženy s dětmi a rodiny v krizi, občanská poradna, kontaktní centrum pro osoby ohrožené návykovými látkami, nízkoprahový klub pro mládež, terénní služby pro drogově závislé, nebo denní stacionář a chráněné bydlení pro mentálně či jinak postižené osoby.

Hlavní závěry výzkumu lze shrnout do několika bodů, které uvedeme nejdříve, následně se těmto bodům budeme věnovat podrobněji.

Hlavní závěry analýzy

- Za hlavní problém sociálních služeb v regionu Brdy-Vltava považují jejich poskytovatelé otázku nejistého financování. Kromě nedostatku financí jim vadí nekoncepční, netransparentní a nespravedlivý způsob rozdělování financí, za nějž zodpovídá vedení Středočeského kraje.
- Komunikace mezi Krajem a poskytovateli je považována za nefunkční a ryze formální, Kraj při rozhodování nebere v potaz názory poskytovatelů, řada rozhodnutí je poskytovateli považována za spíše politicky než odborně motivovaná.
- Poskytovatelé otevřeně hovoří o tom, že se v případě otevřené kritiky vedení Kraje lze obávat odvetných opatření ve formě ještě omezenějšího financování.
- Praktické problémy poskytovatelů lze shrnout pod obecněji chápanou kategorii vykazování služeb či klientů. Poskytovatelé jsou nuceni k tomu, aby jejich služby byly vykazatelné, zároveň však jsou pravidla pro vykazování stanovena často nepřesně a bez ohledu na praxi, takže systém vykazování generuje celou řadu dodatečných problémů.
- Problémy s vykazováním mají nejen poskytovatelé, ať už pobytových nebo zejména terénních služeb, ale podle jejich vyjádření také sami klienti. Například tehdy, když se mají vykázt jako legitimní žadatelé o příspěvek na péči. Rozhodnutí o jeho přidělení či nepřidělení může být věcí libovůle konkrétního posudkového lékaře.
- Aktéři sociálních služeb – jejich jednotliví poskytovatelé i klienti – jsou stávajícím systémem stavěni do silně závislého postavení. O jejich situaci, zda budou moci služby



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

poskytovat, respektive zda si je budou moci dovolit, rozhodují finance, na jejichž přidělování a rozdělování mají obě dvě skupiny minimální vliv.

- Vztah mezi poskytovateli služeb a obcemi je zástupci poskytovatelů prezentován jako více méně rovnocenný. Je to dáno tím, že obě dvě skupiny subjektů hospodaří s omezenými rozpočty a jsou v pozici příjemců dotací. Poskytovatelé se proto snaží se svými finančními potřebami obce příliš nezatěžovat a raději si hledají jiné zdroje.
- Navzájem si zástupci poskytovatelů projevují solidaritu, což platí jak pro situace péče o klienty, tak pro hledání finančních zdrojů. Ve výhodnější pozici jsou z tohoto hlediska poskytovatelé, kteří nepůsobí v regionu v dané oblasti péče osamoceně a mají zde partnery, s nimiž mohou takto spolupracovat.
- Za hlavní problémové oblasti, z nichž plyne potřeba sociálních služeb a jejich dalšího zlepšování, považují poskytovatelé oblasti bydlení a zaměstnání. Tyto dvě sféry podle nich tvoří základ pro uspokojování všech ostatních životních potřeb obyvatel. Proto za hlavní priority zdokonalování systému sociálních služeb považují právě vytváření zachytné sítě pro lidi, kteří by se dostali do obtíží z hlediska bydlení nebo zaměstnání. Preferovaným způsobem řešení jsou různé formy chráněného bydlení a chráněného zaměstnání.
- Zároveň poskytovatelé zdůrazňují význam terénní práce pro zjišťování problémů konkrétních klientů a napomáhání jejich řešení. Při této příležitosti se odvolávají na přetíženost sociálních odborů obecních úřadů, které nemají na klienty dostatek času, a naopak vyzdvihují potenciál neziskového sektoru zaplnit tuto mezeru vlastními aktivitami.
- Co se týče výhledů do budoucna, za mezník označují poskytovatelé konec roku 2013, kdy by mělo skončit financování služeb v rámci individuálních projektů financovaných EU. Poskytovatelé mají obavy, že se vzniklou mezeru ve financování nepodaří zaplnit a že bude nutné některé služby omezit či zrušit.

Problémy identifikované poskytovateli

Financování sociálních služeb a komunikace s Krajským úřadem

Na úvodní otázku, jaký největší problém ve své každodenní práci spatřují, respondenti shodně odpovídali, že je to financování sociálních služeb. Problém financování lze z pohledu respondentů rozdělit do tří dílčích oblastí.

Tou první je postupně se snižující objem finančních prostředků. Respondenti často reflektují skutečnost, že jejich organizace dostávají na své služby rok od roku méně peněz, ať už v absolutních číslech, nebo relativně, to znamená v přepočtu na jednotky poskytovaných služeb.

Druhý velký problém spočívá v tom, že poskytovatelé sociálních služeb jsou dlouhodobě financováni z jiných zdrojů, než jsou ty, které by měly pro tyto účely sloužit. V konkrétním případě Středočeského kraje, o kterém respondenti mluví, je to tak, že prostředky z humanitárního fondu Kraje jsou přidělovány přednostně pobytovým zařízením, jejichž zřizovatelem je Kraj (např. domovům seniorů nebo ústavům sociální péče), zatímco ostatní zařízení a služby zřizované obcemi, církvemi či fungující jako neziskové organizace jsou odkazovány na jiné zdroje financí. Většina jejich potřeb je tak momentálně pokrývána z tzv. „individuálních projektů“, jejichž prostřednictvím je možné čerpat dotace z fondů EU. Tento způsob financování však má být ukončen v listopadu roku 2013 a respondenti vnímají jako velký zdroj nejistoty, že kraje ještě nemají vyřešený mechanismus, jak tento blížící se výpadek financování sociálních služeb nahradit.

A konečně, třetím a soudě podle prostoru, který mu respondenti věnovali, zároveň nejpalčivějším problémem je samotný způsob (systém), jakým jsou finanční prostředky v současné době poskytovatelům přidělovány. Za jeho hlavní nedostatky označovaly nekonceptnost a netransparentnost, které ještě více zhoršují dříve uvedené problémy, tedy nedostatečný objem financí, jenž navíc pochází z časově omezených zdrojů EU. Koexistence těchto problémů ve výpovědích je dobře patrná například v následující citaci, v níž se jedna z respondentek připojuje k tvrzení svých předřečníků o klesajících dotacích na sociální služby:



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Souhlasila bych s tím, že tedy pořád klesají. Ještě mi vadí taková neprůhlednost. Vlastně vůbec nevíme, jak je stanovují, jak jsou ty finanční prostředky rozdělovány.³

To, že by poskytovatelé sociálních služeb uvítali koncepční přístup k rozdělování financí, je patrné i z této citace:

Takovej klíč kdyby byl někde zveřejněnej, to by nám asi pomohlo, že bychom věděli, na co se můžeme připravit. Jestli to bude příští rok stejný nebo jiný.

Zatímco samotný problém nedostatku financí a do jisté míry i problém čerpání z dočasných zdrojů jsou vnímány jako všeobecně rozšířené, jako symptomatické rysy dlouhodobější politické a ekonomické situace, v případě neprůhledného a nekoncepčního způsobu rozdělování prostředků je problém vnímán jako lokálně specifický a za jeho konkrétního viníka je považována současná politická reprezentace Středočeského kraje a na ní navázaný úřednický aparát.

Respondenti zmiňují několik konkrétních projevů nekoncepčního a netransparentního jednání ze strany Krajského úřadu. V první řadě je to z jejich pohledu nedostatečná komunikace mezi Krajským úřadem a poskytovateli služeb. Ta se projevuje na několika úrovních. Z dlouhodobého hlediska je jako problém vnímáno to, že neexistují pravidelná setkání mezi úředníky a zástupci poskytovatelů, na nichž by se průběžně řešily jejich problémy a potřeby a kde by vznikal mezi těmito dvěma stranami konsensus ohledně toho, kam se budou sociální služby dále ubírat. Jak respondenti zmiňují, taková setkání fungovala naposledy v roce 2009, kdy se připravoval poslední „Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve Středočeském kraji“ na rok 2010-2011⁴, od té doby se úředníci se zástupci organizací pravidelně nad koncepčními otázkami neseťkávají. Proto respondenti vnímají komunikaci mezi Krajem a poskytovateli jako pouze formální, protože k ní dochází jen tehdy, když je to třeba ke splnění nějaké povinnosti vyplývající ze zákona nebo z pravidel podmiňujících například možnost čerpání dotací z fondů EU.

³ Citace respondentů ze skupinového rozhovoru nejsou v textu uvedeny v doslovném přepisu, ale byly zredigovány zejména s ohledem na čtenáře, který nemá k dispozici přepis celého rozhovoru. Úpravy citací byly provedeny jen v nejnútnejším rozsahu tak, aby zůstal zachován význam sdělení, a týkaly se především vypuštění opakujících se slov (jako, prostě apod.), nedořečených nebo nesrozumitelně vyslovených slov.

⁴ Byl schválen zastupitelstvem Středočeského kraje usnesením č. 076-6/2009/ZK ze dne 12. 9. 2009.

Druhým velkým problémem v komunikaci mezi Krajem a poskytovateli je komunikace týkající se žádostí o dotace, které přiděluje Kraj. V této souvislosti respondenti hovoří hlavně o tom, že se Kraj vůči poskytovatelům chová nespravedlivě, když upřednostňuje při přidělování dotací vlastní, to znamená jím zřizovaná zařízení, před zařízeními ostatních zřizovatelů. Konkrétním důsledkem této preference je například to, že jsou prostředky podle respondentů mnohem více vynakládány na zařízení ústavní péče a na pobytové služby, jako jsou například domovy důchodců, kterých je více ve správě Kraje, než na terénní služby, jakými jsou např. pečovatelská služba nebo terénní práce s drogově závislými. Vysvětlení krajských úředníků, že nelze domovy pro seniory nedotovat, protože by se musely zavřít a jejich obyvatelé by skončili „na ulici“, vnímají zástupkyně organizací jako demagogické.

Třetím problémem v komunikaci mezi Krajem a poskytovateli, o němž respondenti hovořili, je údajná politizace rozhodování o přidělení dotací ze strany Krajského úřadu. Její projevy se dají identifikovat ve dvou rovinách. Jednak v podmiňování udělení dotace příslibem loajality vůči současnému vedení Kraje, o němž mluví někteří z respondentů, a dále v tom, že dotace mají být udělovány selektivně s preferencí těch zařízení, která jsou situována v obcích, kde má v místním zastupitelstvu převahu ČSSD. Tento argument byl však jednou z respondentek zpochybněn s tím, že u nich v obci to neplatí.

Stejně důležitou roli jako politické preference mají hrát také osobní vztahy a vazby mezi vedením organizací a vedením Kraje. Mít „dobré vztahy“ s Krajem může mít podle nich příznivý vliv na přidělování dotací. Rovněž tak údajně záleží na tom, jak je ta která organizace na Kraji „zapsána“, jinými slovy jak je krajskými úředníky a vedením Kraje vnímána.

Dvě z respondentek toto své hodnocení rozvinuly na základě konkrétních zkušeností z vlastní organizace, kdy dali najevo nespokojenost se způsobem a výší přidělovaných dotací (například prostřednictvím médií), a z krajského úřadu se jim dostalo zpětné vazby ve smyslu, že pokud budou tímto způsobem vystupovat, nemohou očekávat finanční podporu:

Pokud dochází k setkávání s krajem, tak je to ve fázi, teď nevím, jestli plně zveřejnitelné, ale podle toho, jak se budete chovat a tvářit, tak takovou částku vám dáme.

Podepsala bych přesně tu větu, jak se na ně budete tvářit, na pana hejtmana, v jakých dobrých vztazích s ním budete, tak budete mít peníze z humanitárních fondů.

Nedůvěra vůči reprezentaci Středočeského kraje je dobře patrná i z popisu jedné konkrétní události, která se měla stát, a na níž respondentka ilustruje údajný negativní postoj dnes již bývalého středočeského hejtmana k jednomu typu organizací poskytujících sociální služby:

Pan hejtmán se nechal slyšet, že jestli se ostatní kolegové v Poslanecké sněmovně budou zastávat církevních organizací, tak že on je ve Středočeském kraji vyhubí. Na to jsou důkazy. Záznam z Poslanecké sněmovny.

Přestože se tato událost ve skutečnosti odehrála jinak, než jak je zde popisována⁵, ukazuje její vyprávění, které se navíc mezi zainteresovanými osobami nejspíše traduje, na celkovou napjatou atmosféru mezi Krajem a poskytovateli sociálních služeb.

Jedna z respondentek shrnula názor na Středočeský kraj coby garanta sociálních služeb následujícím způsobem:

Úskalí kraje je v nekonceptnosti, nekomunikaci, neotevřenosti. Pod to se skryje všechno. Naprosto nekonceptní přístup, nezáměr a arogance. Ignorance.

Praktické problémy - vykazování služeb

Vedle finančních problémů poskytovatelů tvořily samostatnou skupinu také další praktické problémy, s nimiž se ve své práci potýkají, nebo které řeší společně se svými klienty. Na prvním místě jsou to problémy s vykazováním skutečného počtu klientů, které v rámci svých služeb ta která organizace obslouží. Tato problematika se výrazně liší v závislosti na tom, jakým typem služeb se poskytovatelé zabývají. Výrazná dělicí čára v tomto směru vede mezi těmi službami, které jsou klientům poskytovány v místě jejich bydliště, ať už doma nebo v nějakém zařízení, a to většinou dlouhodobě, a mezi terénními službami, které pracují s klienty v terénu, takzvaně „na ulici“, kdy často není možné uvést ani základní identifikační údaje o klientovi.

V případě takových služeb, jako je pečovatelská služba nebo asistenční služba se respondenti odvolávají na poměrně pevně daná pravidla, za nichž mohou klientovi službu nabídnout a podle nichž lze její poskytování smluvně ošetřit. Podle těchto pravidel si klienti poskytnuté

⁵ Na schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR dne 29. ledna 2010 poslankyně Michaela Šojdrová (KDU-ČSL) ve svém vystoupení uvedla, že jí měl o dva roky dříve středočeský hejtmán David Rath mezi čtyřma očima pohrozit, že „vyhladí“ charity ve Středočeském kraji. Hejtmán a zároveň poslanec Rath, který byl tomuto projevu přítomen, však nepřímou popřel, že by takový výrok pronesl.

služby hradí přímo, na což mohou získat od státu příspěvek na péči odstupňovaný podle míry závislosti na pomoci druhých, která je dána jejich zdravotním stavem a mírou soběstačnosti. Problémy, na něž poskytovatelé v souvislosti s tímto typem péče upozorňují, jsou především dvojí. Za prvé, přímé platby od klientů samozřejmě nepokrývají veškeré náklady na provoz těchto služeb. To znamená, že jejich poskytovatelé jsou nadále závislí na více zdrojích, z nichž musejí tyto služby „dofinancovat“, včetně prostředků z Kraje, z evropských dotací, výtěžků z veřejných sbírek a v neposlední řadě z příspěvků od obcí. Problém vykazování klientů má právě tento lokální charakter. Jak je patrné i z jiných zmínek, obce si vzhledem ke svým omezeným financím zpravidla hlídají, komu a na co přispívají a proto je musejí poskytovatelé nejprve přesvědčit, že skutečně poskytují sociální služby jejich občanům, než od nich nějaký příspěvek na tuto činnost získají. Jedna z respondentek o tom říká:

Já mám takovou zkušenost, že když jdeme do nějaký obce k novému klientovi, kde jsme ještě nesloužili, tak já rozhodně nejdu na tu radnici nebo na to zastupitelstvo jako budeme tady mít klienta, dejte. Je to minimálně půl roku, rok, kdy tam k tomu klientovi nebo k té větší skupince klientů jezdíme (...).

Až po nějaké době, kdy organizace náklady na službu doplácí ze svého rozpočtu, zpravidla požádá obec, aby jí na péči o jejího občana přispěla. Tento omezující přístup je dán tím, že, ačkoliv poskytovatelé těchto služeb fungují pouze z dotací⁶, tyto dotace nejsou nijak nárokovatelné. A to ani směrem k obcím, či vyšším územně správním celkům, ani ke státu. V případě, že jim není nějaká dotace poskytnuta, nemohou se zpravidla ani odvolat. Na této konkrétní situaci je tak jasně patrné, že poskytovatelé jsou při své činnosti ve **zcela závislém postavení**, což je zásadní faktor celého jejich fungování.

Druhý aspekt vykazování souvisí také s nenárokovatelností, tentokrát však na straně samotných klientů, potažmo jejich rodinných příslušníků. Ti jsou rovněž v závislém postavení, a sice vůči systému přidělování příspěvků na péči, který v jejich případě reprezentují především posudkoví lékaři. Ti totiž rozhodují o tom, zda jim nárok na tento příspěvek přiznají a v jaké výši. Ačkoli se jedná o záležitost samotných klientů a jejich rodin, do níž nemají poskytovatelé péče možnost přímo zasahovat, v praxi je to často tak, že poskytovatelé o situaci svých klientů a o tom, zda jim byl příspěvek přiznán a podle jakého

⁶ Přímé platby klientů, sponzorské dary nebo výtěžky sbírek pokrývají pouze menší část rozpočtu poskytovatelů, hlavní část tvoří právě dotace.

stupně potřebnosti, vědí. V rozhovoru tak například hodnotí práci konkrétního posudkového lékaře, který podle jejich názoru posuzuje zdravotní stav klientů příliš přísně. Jak říká jedna z účastnic rozhovoru, tento lékař rozhoduje o potřebnosti, jako by peníze rozděloval „ze svého“. Respondenti také srovnávají situaci s jinými regiony, kde posuzování podle jejich zkušeností funguje lépe:

Máme zkušenost syna jednoho klienta, který když viděl, že pro tatínka nezíská příspěvek na péči, tak tatínka přestěhoval do jiného okresu. Tam příspěvek získal, protože tu možnost měl, a pak si ho zase vzal zpátky k sobě (smích).

Někteří účastníci rozhovoru hovořili také o situaci, kdy je příspěvek přiznán v důsledku administrativních průtahů až po několika měsících. Během této doby jsou péči nuceni hradit rodinní příslušníci klienta, jehož stav se mezitím může zhoršit natolik, že už tento druh péče nemusí potřebovat. Podstatná je rovněž zmínka o tom, že jednotliví praktičtí lékaři údajně mají zákaz své pacienti z vlastní vůle informovat o možnosti získání příspěvku na péči. Pouze tehdy, pokud za nimi pacient sám přijde s žádostí o napsání doporučení k posudkovému lékaři, tak mu ho napíše. Zda je toto tvrzení založeno na skutečném jednání praktických lékařů a nakolik je zobecnitelné, by však bylo třeba dále ověřit.

Druhá rovina problémů s vykazováním klientů se týká pobytových zařízení typů azylových domů, kam jsou přijímáni lidé v obtížné životní situaci, včetně například obětí domácího násilí a podobně. Poskytovatelé, kteří mají zkušenosti s tímto typem služeb, se shodovali v tom, že jim velké potíže působí, když poskytovatel dotací pro tato zařízení jako jednu z podmínek stanoví, že v nich mohou být ubytováni pouze lidé, kteří mají trvalé bydliště v obci nebo v regionu, kde je zařízení provozováno. Ze samotné podstaty toho, proč jsou tato zařízení budována, totiž vyplývá, že v nich je poměrně často třeba umístit někoho, kdo ve zdejším regionu trvalé bydliště nemá, ale chce zde z nějakého důvodu najít útočiště, nebo se zde ukrýt, aby unikl nějakému nebezpečí či ohrožení. Typické je to právě v případech domácího násilí nebo také v případech obětí obchodu s lidmi. Takového člověka však může být problém v zařízení umístit, respektive vykázat ho jako legitimního klienta a získat tak na jeho pobyt finanční příspěvek. Účastníci rozhovoru hovořili o tom, že se v takovém případě snaží pobyt těchto lidí v zařízení zdůvodnit například tím, že mají na tento region nějakou vazbu z dřívější doby, že zde nějakou dobu žili a podobně.



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Jak já tady v regionu Příbram ukryju maminku, která byla perzekvovaná přes domácí násilí a já jí tady mám poskytnout utajený ubytování? No co to je? Normálně to takhle dřív fungovalo, že matka, která chtěla být ochráněná, tak my jsme ji přijali a schovali do charity na Moravu. (...) Takže se to různě obchází. Bavíme se s klienty, jestli mají vztah k tomuhle regionu, jestli tady náhodou někdy nebydleli.

A konečně, třetí typ problémů s vykazováním klientů se týká těch služeb, které působí převážně v terénu a údaje o svých klientech systematicky nesbírají, buď proto, že by to bylo velmi náročné, nebo proto, že to ani dělat nesmějí. To je případ především terénní práce s ohroženými skupinami, jako jsou uživatelé drog, nebo také nízkoprahových klubů, jejichž hlavním principem je právě to, že do nich může přijít kdokoli z vnějšku, „z ulice“. V tomto případě respondentky popisovaly, že se situaci snaží řešit zpravidla dohodou, vysvětlováním obtížnosti vykazování některých skupin klientů a snahou o nalezení nějakého kompromisu, funkčního řešení, které by vyhovovalo oběma stranám, tak aby bylo možné služby tohoto typu z veřejných zdrojů financovat. Jedna z respondentek například popisovala, že se jí podařilo s úředníky vyjednat, aby v případě osvětových přednášek a besed ve školách mohly být za „indikátory“, podle nichž je tato služba proplácena, považovány počty žáků, kteří se akce zúčastnili.

Všechny tyto problémy, o nichž respondenti mluví, lze shrnout do dvou vzájemně souvisejících dílčích závěrů. Za prvé, že pravidla, na základě nichž poskytovatelé provozují své služby, ani ta, podle nichž vykazují, že skutečně určité služby odvedli, nejsou nastavena tak, aby pamatovala na řadu podstatných situací, které mohou v praxi sociálních služeb nastat. To pak nutí poskytovatele těchto služeb vynakládat značné úsilí, které by mohli věnovat samotné péči o klienty, na to, aby svou praxi uvedli do souladu s těmito pravidly a učinili ji tak legitimní z pohledu úředníků. A za druhé, že se systém vykazování jeví v některých ohledech jako samoučelný, protože neslouží potřebám poskytovatelů služeb, potažmo jejich klientů, ale tomu, aby bylo učiněno zadost úředním náležitostem. Jak to výstižně shrnuje následující citace z rozhovoru:

„Jediný, co si říkám, že příjemce je Kraj a jeho cílem je naplnit indikátory. My jsme dodavatelé indikátorů, takže oni stejně potom musí ustoupit (smích), když si to takhle blbě nastavili, tak oni budou mít problém.“



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Spolupráce s ostatními subjekty

Spolupráce s obcemi

Všechny sociální služby jsou provozovány v určité konkrétní lokalitě nebo obci a tudíž fungují v interakci s touto obcí a jejími úředníky a volenými zástupci. Obce také tvoří důležitou část zřizovatelů a poskytovatelů finančních dotací. Navzdory tomu však ve výpovědích účastníků rozhovoru obce na rozdíl od nadřazeného územního celku, kterým je Kraj, figurují více jako rovnocenný partner poskytovatelů. Je to dáno především vědomím toho, že obce jsou stejně jako poskytovatelé v mnoha svých činnostech závislé na dotacích a úředních rozhodnutích a že také hospodaří s omezenými rozpočty:

Potvrzuju to, že jsou (obce) na tom stejně. Že ten kraj je vlastně ignoruje a navíc tam to jde opravdu hodně po politické rovině. Tam se nekomunikuje, co je potřeba, ale jak politicky to jde nebo nejde dohromady.

Na přímou otázku týkající se možností většího financování služeb z rozpočtů obcí proto respondenti odpovídali spíše zdrženlivě. Obce pro ně nejsou zpravidla těmi, kdo by měl na služby přispívat více než nyní:

Myslím si, že nikdo z nás nezneužívá městské rozpočty. Že je vždycky snaha dostat peníze z ministerstva, dostat je z kraje, dostat je z nadací. (...) Myslím si, že i pro město je důležité vědět, že poskytovatel má ještě jiné zdroje, které vlastně přináší do toho města.

Výjimku tvoří pouze ty obce, které na ně dosud z nějakého důvodu nepřispívají vůbec. I v tomto případě, pokud jdou poskytovatelé za novými klienty do obcí, které dosud na jejich služby nijak nepřispívaly, snaží se postupovat obezřetně a ohleduplně, to znamená nejprve dokázat, že je služba pro obyvatele obce potřebná, a teprve potom na ni žádat příspěvek:

Vždycky musím ukázat, co pro ty lidi děláme, dost často se stane, že oni si ty lidičky obejdou, nebo se s nima nějakým způsobem zkontaktují a zeptají se. A teprve na základě toho výsledku, musím říct, že potom jo. Ale nemůže to být obráceně.

Spolupráce s ostatními poskytovateli

Poskytovatelé z různých organizací si v rozhovoru, kterého se zúčastnili společně, dávali najevo vzájemnou solidaritu a striktně odmítali názor, že by mezi nimi mohla vzniknout konkurence, například při získávání dotací nebo grantů. Svědčí o tom například tato citace:

Co se týká financování, tak to funguje hezky, že když objevíme nějaký projekt, který by se mohl týkat třeba mládeže, tak si to navzájem přepošleme. Takže ne že si sedíme na informacích.

Naopak se podle svých vyjádření snaží v rámci svých možností, tam kde to umožňuje blízký charakter poskytovaných služeb, vzájemně si pomáhat a doplňovat se. Typickým příkladem je spolupráce mezi organizací poskytující pečovatelskou službu a jinou organizací, mezi jejímiž činnostmi je zahrnuta asistenční služba. V rámci péče o jednoho a téhož klienta se tak mohou vystřídat obě dvě instituce, protože tyto dvě služby se vzájemně doplňují. O tom, že klient potřebuje rovněž druhý typ služby, se mohou navzájem informovat, jedná se tedy o příklad fungující symbiózy.

Důležitá je však v tomto případě skutečnost, že se jedná o spolupráci na základě neformálních kontaktů, kdy se sociální pracovníci navzájem znají a vědí, že si mohou navzájem důvěřovat a v případě potřeby se na sebe obrátit. Tato neformální spolupráce teprve následně může získávat formalizovanější podobu, např. prostřednictvím schůzek u kulatých stolů, kde se řeší konkrétní praktické problémy poskytování služeb v regionu. Naopak formalizovaná spolupráce prostřednictvím Asociace poskytovatelů sociálních služeb je účastnicemi rozhovoru prezentována jako méně efektivní, v některých ohledech i jako nefunkční. Jedním z důvodů, o němž respondenti hovoří, může být to, že tato organizace z velké části ve svém vedení sdružuje subjekty, jejichž zřizovatelem je Kraj a jejichž problémy jsou tudíž jiného rázu než v případě organizací zřizovaných obcemi, církvemi nebo fungujícími jako neziskové organizace.

Sociální problémy identifikované poskytovateli v rámci regionu

Jedním z důležitých výstupů skupinového rozhovoru s poskytovateli je také zjištění toho, jaké konkrétní sociální problémy, s nimiž se v regionu setkávají, považují za důležitou agendu, která by měla být řešena.

Většina těchto akutních témat se dá shrnout pod dvě klíčové kategorie, kterými jsou zaměstnání a bydlení. Ostatní problémy jsou často považovány za vyplývající z problémů v těchto dvou základních oblastech. V obou dvou případech zástupci považují za důležité snažit se vytvářet možnosti pro to, aby klienti, kteří mají nějaké problémy, jež jim komplikují život v běžném „tržním“ prostředí, mohli najít útočiště v nějakém „chráněném“ prostředí, kde by se dala jejich situace snáze řešit a nehrozilo by jim, že spadnou až na úplné dno společnosti.

Bydlení

V případě bydlení jsou podle poskytovatelů nejvíce ohroženou skupinou staří lidé – důchodci, kteří vzhledem ke svým relativně nízkým příjmům, které si navíc nemohou nijak podstatně navýšit, jsou v důsledku rostoucích cen, včetně nájmu a dalších služeb spojených s bydlením, ve stále svízelnější situaci. Týká se to jak důchodců žijících v nájemních bytech, byť se nejedná o byty s tržním nájmem, tak i těch, kteří žijí ve vlastních domcích, zpravidla ve vesnicích mimo Dobříš a ostatní větší sídla. Protože se podle zkušeností účastnic rozhovoru jedná zpravidla o lidi, kteří pracovali v dělnických profesích nebo v zemědělství, jejich důchody nedosahují takové výše, aby jim to umožňovalo neproblematicky hradit náklady na bydlení i ostatní životní potřeby.

Na tento základní problém se nabalují další. V situaci, kdy důchodce převážnou část svých příjmů utratí za bydlení, obzvláště když žije osaměle, nezbývají mu prostředky na další věci a stává se tak závislým. Především na rodině, to znamená na příjmu svého partnera, pokud ho má, nebo na dětech, ale také na sociálním systému, který mu může situaci částečně usnadnit. A to jak prostřednictvím příspěvku na bydlení, tak i s využitím příspěvku na péči, pokud někdo z členů domácnosti splňuje podmínky pro jeho získání. V obou dvou případech však kromě jiných praktických překážek funguje podle zkušeností respondentek neinformovanost o možnosti takový příspěvek získat, a, zejména v případě obyvatel malých obcí, kde se všichni navzájem znají, také stud a obava ze sociální stigmatizace, které brání potřebným lidem se o tyto příspěvky přihlásit.

Řešení, které poskytovatelé sociálních služeb vidí, jsou dvojího druhu. První z nich se týká lepší osvěty mezi potenciálními příjemci pomoci a odbourávání ostychu v případě, že klienti mají evidentně na pomoc ze sociálního systému nárok, ale nežadají o ni. V této oblasti také vidí zástupci poskytovatelů jednoznačnou roli neziskových organizací. V současné době někdy důchodcům s vyřizováním příspěvků na bydlení pomáhají i pracovníci pečovatelské služby, bylo by ale lepší, kdyby se této problematice věnovaly i jiné organizace. K těm se ovšem informace o člověku, který potřebuje takto pomoci, dostává mnohem hůře. Pomoci v takovém případě, alespoň podle zkušeností respondentů, příliš nemohou ani úředníci sociálního odboru úřadů pověřených obcí, obzvláště po nedávné změně legislativy, která část jejich agendy týkající se výplaty sociálních dávek převedla spolu s velkou částí úředníků pod

úřady práce.⁷ Sociálním odborům tak zbyla všechna zbývající agenda, za kterou zodpovídají ze zákona, navíc se však i nadále na ně obracejí mnozí občané s žádostmi o pomoc při vyřizování nejrůznějších úředních úkonů (např. získání ztracených dokladů a podobně). Spolupráce sociálního odboru s běžným občanem při vyřízení žádosti o příspěvek tak nezřídka končí tím, že občan dostane do ruky formulář žádosti, aby si ho sám vyplnil a podal. To může být pro mnohé žadatele odrazující. Na sociální odbory ve větších městech se navíc údajně obracejí právě ti obyvatelé menších obcí, kterým stud a obavy brání požádat si o pomoc tam, kde mají trvalé bydliště.

Vedle pomoci neziskového sektoru s vyřizováním finančních příspěvků pro občany viděli účastníci rozhovoru další možné řešení v rozšiřování nabídky „chráněného“ bydlení. Stávající kapacity podobných zařízení, jako jsou domy s pečovatelskou službou, jsou v současné době vyčerpány (například v Dobříši je v současné době podle tvrzení jedné z respondentek podaných 84 žádostí, které zatím nemohou být vyřízeny kladně) a řešením nejsou pro velkou část klientů ani zařízení „ústavního“ typu, jako jsou domovy pro seniory, které mají navíc rovněž omezené kapacity. Na přímý dotaz, zda by vytváření chráněného bydlení mělo být součástí aktivit poskytovatelů sociálních služeb, však jejich zástupci odpovídali, že se jedná o příliš finančně nákladnou záležitost, vyžadující velké investice do výstavby a do rekonstrukcí stávajících objektů, tak aby byla například zajištěna jejich bezbariérovost, a že by tudíž měla tato agenda i nadále zůstat záležitostí obcí, které, zejména ty větší, k tomu mají lepší podmínky, už jen proto, že disponují vlastním bytovým fondem.

Zaměstnání

Také v oblasti zaměstnávání kladli respondenti důraz na stejnou věc, a sice na potřebu zabránit tomu, aby lidé, kteří z nějakého důvodu přijdou o zaměstnání a nemohou najít nové, se kvůli tomu ocitli na spodní příčce sociálního žebříčku. Ztráta zaměstnání může, čehož jsou si poskytovatelé vědomi, ve svém důsledku vést také ke ztrátě bydlení a dalším společensky závažným důsledkům. Jak říká jedna z respondentek:

⁷ Od 1. ledna 2012 přešla v rámci sociální reformy prováděné Ministerstvem práce a sociálních věcí veškerá agenda výplat sociálních dávek pod úřady práce.

Ty lidi se dostávají na okraj společnosti díky tomu, že nemají základ, nemají práci, bez práce si nezaplatí bydlení.

Proto účastnice rozhovoru hovořily o nutnosti snažit se vytvářet a podporovat různé formy chráněného zaměstnávání. Řešením mohou být nejen speciální chráněné dílny, ale také jednotlivá místa u různých, třeba i drobných zaměstnavatelů:

V obcích je možnost v malých dílničkách. Vytvářet nejen velké chráněné dílny, jako bývaly, ale chráněná místa, kdy si ho vytvoří drobní podnikatelé. Třeba je tam truhlář, který kdyby na někoho dostal dotaci, takřka celou jeho mzdu, tak si ho zaměstná, určitě ne u hoblíku, ale třeba na pomocný práce.

K tomu, aby se tato cesta dařila, je však nutná spolupráce s úřady práce a zlepšení informovanosti zaměstnavatelů, i malých živnostníků, o možnostech chráněných pracovních míst, na která úřady práce finančně přispívají.

Další možnosti řešení sociálních problémů vidí poskytovatelé vedle sociálních bytů, chráněného nebo asistovaného bydlení a chráněného zaměstnávání také v terénních sociálních službách, dluhovém poradenství a v sekundární prevenci. Role neziskových organizací by měla v rámci systému spočívat v tom, že by měly informovat klienty o možnostech sociálních služeb, které mohou využívat, vzdělávat je v tom, na co mají nárok, a pomáhat jim vyplňovat žádosti. Zároveň by měly fungovat také při vyhledávání sociálně slabých či potřebných klientů (seniorů, rodin v nouzi). Pracovníci sociálních odborů, kteří by to měli mít v popisu práce, jsou podle respondentů přetížení a nemají na takovou práci dostatek času. Jedna z respondentek o nich říká, že jsou „na pokraji zhroucení“ a na terénní, ale i poradenskou práci nemají prostor.

Jako důležitou součást strategie řešení sociálních problémů vidí poskytovatelé celkové posílení terénní sociální práce. Takto to v dotazníkovém průzkumu shrnula jedna z respondentek:

Pokud by byl dostatek terénních pracovníků, dařilo by se předcházet patologickým jevům nebo do nich zasahovat v době, kdy situace ještě není vyhrocená natolik, že rodina musí volit bydlení v azylovém domě. Rodiny, které se ocitají ve finanční tísní, situaci neumějí sami řešit, nevědí kam jít problém řešit nebo nemají odvahu ho řešit a skrývají ho. Nemají povědomí o sociálních službách, které v regionu fungují.

Závěr: hodnocení, srovnávání a výhledy do budoucna

Co se týče celkového hodnocení systému sociálních služeb, zachovávají poskytovatelé zahrnutí do našeho výzkumu výrazně kritický postoj, a to zejména ke způsobu, jakým k této problematice přistupuje současné vedení Středočeského kraje, které je zodpovědné za celkovou koncepci sociálních služeb ve středních Čechách a za zajištění finančních prostředků na jejich provoz. Hlavním zdrojem kritiky je nekonceptnost, s níž je tato agenda obhospodařována. V současnosti jsou podle tvrzení účastnic rozhovoru sociální služby, které poskytují, z 80 procent finančně pokrývány z prostředků „individuálních projektů“⁸ financovaných z EU. To znamená také, že ze současného systému financování prakticky vypadly všechny ostatní zdroje. Nicméně Kraj podle nich zatím neřeší, zda a jak budou tyto zdroje znovuobnoveny v momentu, kdy „individuální projekty“ skončí, i když tato situace pravděpodobně nastane už na konci roku 2013. Zároveň respondenti poukazují i na celou řadu chyb a nesrovnalostí v administraci individuálních projektů, za něž rovněž zodpovídá Středočeský kraj.

Chybou je podle respondentů například i to, že Kraj individuální projekty posuzuje podle zadávací dokumentace z roku 2007, kdy ještě řada služeb, které by nyní mohly o tyto prostředky žádat, neexistovala. Středočeský kraj má také v porovnání s jinými kraji zpoždění ve vypisování veřejných zakázek právě na individuální projekty.

Na nespokojenost s tím, jak jsou sociální služby administrovány právě ve Středočeském kraji, jsou navázány další momenty, které jsou charakteristické pro způsob, jak o fungování těchto služeb respondenti hovoří. Prvním z nich je prvek srovnávání, v němž jsou přítomny zkušenosti, ať už přímé nebo zprostředkované, s tím, jak jsou sociální služby spravovány v ostatních krajích a jak byly ve Středočeském kraji spravovány v předchozích letech za minulého managementu. Z těchto srovnání většinou vychází současný stav ve Středočeském kraji jako ten nejméně dobrý (například v porovnání s Prahou či Jihočeským krajem), objevila se však také zmínka o situaci v Moravskoslezském kraji, kde se díky rychlejšímu úřednímu postupu podařilo již vyčerpat všechny prostředky na individuální projekty a proto v současné době údajně dochází k rušení některých sociálních služeb, na které se tím pádem prostředky nedostávají.

⁸ V rámci projektu „Základní síť sociálních služeb ve Středočeském kraji“ jsou od roku 2010 vypisovány veřejné zakázky na zajišťování sociálních služeb podle Zákona o sociálních službách.

Tuto situaci vnímají dotazovaní poskytovatelé jako reálnou hrozbu i pro Středočeský kraj po listopadu 2013, kdy je plánováno ukončení individuálních projektů. Poskytovatelé se obávají, že úředníci nebudou schopni tuto situaci zvládnout a že dojde ke kolapsu sociálních služeb v Kraji. Jedna z přítomných to shrnula následovně:

Samozřejmě teď je to v rámci Středočeského kraje takzvaně zaplácnuto individuálním projektem, který ale skončí na konci listopadu 2013. A nemyslím si, že by Středočeský kraj paralelně dělal něco pro to, aby komunikoval s poskytovateli a plánoval další období.

Poskytovatelé se na ubývající finanční zdroje adaptují postupně a volí dvě odlišné strategie řešení. První z nich je postupné omezování některých služeb:

Řešíme to tím způsobem, že omezujeme služby.

Druhou, preferovanější variantou je snaha situaci nějakým způsobem řešit, to znamená poukázat na dlouhodobě neudržitelný stav a najít buď ve vzájemné spolupráci či s pomocí dalších institucí, např. Úřadu vlády, oporu pro další fungování. Jako krajní východisko se v tomto směru jeví poukázání na existenci problémů prostřednictvím jejich medializace. K té se zatím poskytovatelé podle svého tvrzení uchylují pouze ve výjimečných případech, kdy už jim nezbývá žádná jiná možnost.