

POSUDEK DIPLOMOVÉ PRÁCE

Typ posudku: posudek oponenta

Autorka práce: Bc. Vladimíra Červenková

Název práce: Financování služeb sociální péče pro seniory v ČR – současné problémy a výzvy

Autor posudku: Mgr. Pavel Bareš

Zvolené téma lze bezesporu považovat za aktuální. **Aktuálnost vybraného tématu** dále podtrhuje společná tematizace financování služeb sociální péče s dalšími důležitými otázkami, a to především s tématy dlouhodobé péče a propojení sociálních a zdravotních služeb. Důvodem ke společné tematizaci těchto otázek není pouze to, že jsou všechny velice aktuální a je jim v odborné diskusi věnována značná pozornost, ale především to, že při analýze poskytování služeb sociální péče by tato témata rozhodně měla být zohledněna, a to nejen obecně, ale především tehdy, je-li pozornost věnována analýze jejich financování.

Právě ve vztahu k financování služeb sociální péče totiž jsou témata dlouhodobé péče a průniku zdravotních a sociálních služeb velmi zásadní, neboť právě v této oblasti se ukazují značné rezervy. Zároveň je ale třeba ocenit, že autorka se uvedeným tématům věnuje i obecněji (tj. nejen výhradně v souvislosti s otázkou financování služeb), a to s ohledem na nutnost diskuse obecnějších filosofických a systémových otázek, která je nezbytným východiskem jakýchkoli úvah o změnách financování služeb sociální péče.

Podstata zkoumaného problému je v diplomové práci (dále jen „práce“) postihnuta velmi dobře a je také srozumitelně vyjasněna. Při vymezení zkoumaného problému autorka v odpovídajícím rozsahu využívá existující literatury. Práce je přitom až na výjimky soustředěna na legislativní úpravu, která nabyla účinnosti v roce 2007, a převážně jsou proto využívány prameny vytvořené v posledních pěti letech. Práce se věnuje také některým tématům, která jsou v odborné diskusi soustavněji a v souvislosti se sociálními službami rozebírána jen relativně krátce (dlouhodobá péče, právní aspekty souladu poskytování dotací poskytovatelům sociálních služeb s právem EU).

I přesto, že klíčový právní předpis týkající se poskytování sociálních služeb (tj. zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, dále jen „zákon o sociálních službách“) nabyl účinnosti v roce 2007, používání označení „nová právní úprava“ či podobných označení by patrně bylo vhodné zvážit, protože dobu účinnosti tohoto zákona již lze považovat za dostačující pro to, aby o ní bylo možné hovořit spíše jako o „stávající“ než jako o „nové“. Je potřebné reflektovat také to, že i přes řadu zásadních změn, které přinesl zákon o sociálních službách, i v uplynulém období došlo k řadě různých důležitých změn (autorka na to v textu také poukazuje) a také spojení „stávající právní úprava“ je proto třeba chápat především jako označení situace v době sepsání práce, nikoliv jako označení právní úpravy pro celé období od roku 2007 do současnosti. Autorka vývoj po roce 2007 reflektuje a poukazuje na řadu aktuálních trendů v oblasti sociálních služeb. V některých případech ale její hodnocení vyznívá jako hodnocení „situace, která nastala po roce 2007“. K takovému implicitnímu hodnocení přirozeně „svádí“ určující vliv klíčové legislativní normy na oblast sociálních služeb, nemusí to ale být ve všech případech zcela přesné.

Za zvážení by stála také otázka, zda by neměly být alespoň v krátkosti tematizovány změny, u kterých je zřejmé, že nastanou v brzké době. K takovým patří především nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (s účinností od 1.1.2014), který patrně velmi výrazně ovlivní fungování neziskového sektoru, kterému je v práci také věnováno relativně mnoho pozornosti (včetně otázky právních forem nestátních neziskových organizací). Je zřejmé, že tyto změny nelze plně předjímat a také to, že autorka charakterizuje stávající situaci v této oblasti. I tak by ale měl být reflektován také aktuální vývoj, aby bylo patrné, k jakému časovému období a k jaké legislativní úpravě se autorkou uváděné poznatky vztahují, respektive že platnost některých poznatků může být v poměrně krátké době limitována změnou právní úpravy, případně v jakém směru. Od roku 2014 dojde také ke změně některých dalších důležitých parametrů (především zavedení tzv. vyrovnávacích plateb místo dotací, stanovení pravidel pro jejich poskytování, zvýšení role krajů při alokaci finančních prostředků apod.). Je ale třeba říci, že vývoj v oblasti sociálních služeb je poměrně obtížné sledovat a to, že uvedené souvislosti autorka neuvádí rozhodně nelze považovat za nedostatek práce, neboť tu není možné neustále aktualizovat. Na druhou stranu je zřejmé, že vývoj v oblasti sociálních služeb od roku 2007 rozhodně „neustrnul“ a i „nová“ (nebo lépe „stávající“) právní úprava se v mnoha ohledech stále proměňuje velmi výrazně.

Členění textu lze vnímat jako odpovídající povaze sledovaného problému. Velmi příznivě lze hodnotit také například využití metody SWOT analýzy nikoli ve fázi vymezení zkoumaného problému, ale až po provedení ostatních analýz a s využitím výstupů provedených analýz. Provedená SWOT analýza tak má výraznější oporu v poznacích, než by tomu bylo při opačném postupu. Autorkou zvolený přístup lze určitě považovat za správnější, i když u prací, ve kterých je SWOT analýza provedena rozhodně nebývá pravidlem.

Ve vztahu ke sledovanému tématu byla zvolena vhodná **teoretická východiska a koncepty**. Autorkou přiblížené teoretické koncepty totiž zahrnují jak teorie zaměřené na individuální aspekty poskytování sociálních služeb (lidská práva, kvalita života, sociální začleňování), tak teorie zaměřené na společenské (neziskový sektor), politické (sociální politika, zdravotní politika) a ekonomické aspekty (veřejné statky, veřejné finance). V tomto směru sice v práci podle autora posudku dochází k určitému směřování různých dimenzí teoretického uchopení sociálních služeb (tj. právě zvolené individuální, společenské, politické či ekonomické perspektivy) se samotnými teoretickými koncepty, které lze do těchto dimenzí řadit. Autorka tak na stejné úrovni tematizuje „koncept lidských a sociálních práv“ a „ekonomický koncept sociálních služeb“, je přitom zřejmé, že ve druhém případě jsou teoretickými koncepty až podřazená témata „veřejný statek“, „tržní produkt“ nebo teoretické souvislosti pojmů „soukromé zdroje“, „veřejné zdroje“ či „alokace veřejných financí“.

U přehledu teorií by tak patrně bylo užitečné více reflektovat, respektive výslovně rozlišit různé sledované perspektivy, respektive u každého teoretického konceptu uvést, které zvolené perspektivy se týkají především. Prospěla by také reflexe významu jednotlivých perspektiv a jednotlivých sledovaných teoretických konceptů pro téma, kterému se autorka věnuje. Každopádně ale je třeba ocenit, že autorka neopomíjí individuální perspektivu poskytování sociálních služeb (úzce souvisí s cíli sociální politiky, na což autorka přímo poukazuje, dále též souvisí s cíli zdravotní politiky, s kvalitou poskytovaných služeb atd.). U charakteristiky ekonomické roviny poskytování sociálních služeb by patrně textu prospělo alespoň rámcové objasnění některých používaných pojmů.

Volbu použitých **metod** lze hodnotit velmi příznivě, a to včetně odůvodnění jejich volby a jejich adaptace vzhledem k zaměření práce. Ocenit lze také to, že autorka při vlastním empirickém šetření zjišťovala informace od různých aktérů, kterých se sociální služby týkají (metoda triangulace), a adekvátnost otázek vzhledem k zaměření práce i vzhledem k pozici příslušných respondentů.

Za velmi zdařilé lze považovat i samotné zpracování kapitoly věnované metodám: Ve vlastním textu práce autorka uvádí zvolené metody, důvody jejich volby a specifické přístupy, které využívala. V poznámce pod čarou je potom ke každé metodě uvedena její krátká a velice výstižná charakteristika sumarizující poznatky uvedené ze dvou různých metodologicky zaměřených publikací.

Úroveň autorkou provedených analýz, lze celkově hodnotit velmi příznivě. Za odpovídající a v některých ohledech přímo příkladné lze považovat **zhodnocení existujících pramenů a datových zdrojů**. Důvodem je nejen adekvátní volba literatury a datových zdrojů, ale i odpovídající práce s nimi - velmi dobré zapracování převzatých poznatků do vlastního textu i jejich zhodnocení. Je třeba ocenit také shromáždění mnoha relevantních zdrojů (a současně vhodný výběr uváděných relevantních poznatků) a ucelený přístup k problematice. Za přínosné lze ale bezesporu považovat i vlastní autorské příspěvky k problematice.

V této části práce tak autorka velmi uceleně a přehledně shrnuje **současný stav poznání**. Využívá přitom značného množství relevantních pramenů a prokazuje velmi dobrou orientaci v problematice i schopnost porozumění a odpovídajícího zapracování dalších zdrojů do vlastního textu.

Velmi příznivě lze hodnotit i **zpracování analýzy aktérů**, pro které je charakteristické, že nejde o prostý výčet aktérů, ale jsou velmi přesně popsány jejich kompetence a role. Patrně by bylo vhodné ještě poněkud více zdůraznit, že aktéry působící v oblasti sociálních služeb (stejně jako v jiných oblastech), lze rozlišit do různých skupin a neexistuje jediné možné rozlišení aktérů. V případě sociálních služeb to souvisí především s tím, že poskytovateli sociálních služeb nebo jejich zřizovateli jsou mj. orgány státní správy a samosprávy. Bylo by proto vhodné výslovně poukázat na to, že kritériem pro rozlišení aktérů nemůže u sociálních služeb být ryze jejich status nebo otázka, jaký reprezentují institucionální sektor, ale že je podstatná konkrétní role, kterou v určité funkci zastávají (a která může být u některých subjektů „dvojitá“).

Také postup zpracování **empirických šetření** i prezentace a interpretace získaných poznatků jsou velmi zdařilé. Za poměrně diskutabilní považuje autor tohoto posudku pouze dvě konkrétní interpretace získaných poznatků.

V první řadě jde o závěr autorky, že u všech respondentů, u nichž výše příspěvku přesahuje výši měsíčních úhrad za využívané sociální služby (především se to přirozeně týká autorkou vypočtené výše úhrad, ale může se to týkat i odhadů respondentů) na sociální služby, není „část příspěvku [...] využívána v souladu s platnou legislativou...“. Takovýto závěr je podle autora posudku příliš zobecňující. Bylo by jej možné konstatovat pouze v případě, kdy by nebyly rozlišovány pouze čtyři stanovené stupně a že by výše příspěvku na péči byla podrobněji odstupňována nebo kdyby příjemce příspěvku na péči nevyužité prostředky měl povinnost vracet. Při stávajícím odstupňování výše příspěvku (a v situaci, kdy „nevyužité prostředky“ příjemce příspěvku na péči nevrací) ale lze takový závěr konstatovat pouze v těch případech, kdy je rozdíl mezi oběma údaji výrazný, nikoli u respondentů, u kterých výše příspěvku jen minimálně převyšuje výši úhrad. I v případě většího „přebytku“ ale zůstává otázkou, zda uvedený rozdíl je spíše odrazem nesprávného využívání (nebo

zneužívání) příspěvku na péči příjemcem na péči nebo odráží nesprávné nastavení kritérií pro jeho přiznání nebo je výsledkem jejich nesprávného posouzení. K vyhodnocení této otázky by patrně bylo nezbytné mít další doplňující informace (od příjemců příspěvku na péči, posudkových lékařů, pracovníků Úřadu práce apod.), které nicméně v rámci provedeného výzkumu získány nebyly.

Druhým diskutabilním závěrem je tvrzení, že omezení výše úhrad za sociální službu na maximálně 85 % z celkového příjmu osoby, která je využívá (jinými slovy regulace, kdy uživateli služby musí zůstat 15 % jeho příjmu) je jedním z faktorů, který omezuje rozvoj systému sociálních služeb. Je zřejmé, že tento institut je další „pojistkou“, případně „brzdou“, možností zvyšování výše úhrad vedle přímé regulace maximální výše úhrad za jednotlivé úkony u jednotlivých služeb v prováděcí vyhlášce k zákonu o sociálních službách. Obě tyto pojistky (každá s poněkud odlišnými východisky a výsledky) brání většímu uplatnění tržních principů v oblasti sociálních služeb. S tím jsou v souladu i tvrzení dvou dotázaných zástupců poskytovatelů, podle nichž první uvedený institut brání tomu, aby se příjmy poskytovatelů zvýšily i tehdy, pokud poskytovatel zvýší maximální výši úhrad. Na druhou stranu, ani jedna z uvedených odpovědí nenaznačuje, že by tento institut byl kontraproduktivní či problematický, jak vyvozuje autorka: Jeden z respondentů opravuje své původní tvrzení, že uživatelé „prostě na to mít nebudou“, když následně hovoří o v podstatě totožné situaci, jako při zachování nižší výše maximální úhrady (i přitom ale opomíjí, že uvedený institut se nebude týkat uživatelů s vyššími příjmy a příjmy poskytovatele se tak zvýší, byť nepříliš výrazně, protože více uživatelů bude platit úhrady jen do výše 85 % svého příjmu). Druhý dotázaný pak poukazuje na obcházení uvedeného institutu, ani on ale v autorkou prezentovaném konstatování nezmiňuje, že by samotný tento institut byl sporný. Pouze z toho, že tento institut limituje možnosti zvýšení příjmu poskytovatelů a že je obcházen, ale nelze dovozovat, že jde o problematický institut: z pohledu jiných aktérů může být naopak vnímán jako velmi důležitý a jeho hodnocení by tak měl předcházet ucelenější rozbor tohoto institutu, jeho dopadů na různé aktéry, popřípadě by mělo být vyhodnoceno jeho vnímání různými aktéry.

Nejen zařazení **SWOT analýzy** na konec textu (a využití ostatních získaných poznatků – viz výše), ale i její celkové zpracování lze hodnotit příznivě. Pouze v případě autorkou shrnutých příležitostí se spíše než o externí vlivy prostředí jedná zpravidla spíše o interní příležitosti, jak by bylo možné systém sociálních služeb dále rozvíjet.

V případě **závěrů** lze poukázat na to, že zatímco řada autorkou popsaných poznatků poukazuje spíše na různé dílčí nedostatky, které by mohly řešit různé dílčí úpravy stávajícího systému, závěry naznačují spíše potřebu poměrně zásadní změny uspořádání systému sociálních služeb. V této souvislosti je patrně vhodné poukázat na to, že řada autorkou uváděných témat je předmětem diskusí a změny v těchto oblastech lze očekávat i tehdy, pokud nenastanou naráz a budou prosazovány spíše postupně nebo v kompromisní podobě. Je tedy možné konstatovat, že patrně i v dalším období je možné předpokládat spíše postupné než zásadní změny uspořádání systému služeb sociální péče.

Obecně lze konstatovat velmi dobrou **práci s literaturou**. To platí zejména o částech zaměřených na vymezení a přiblížení různých pojmů (sociální politika, neziskový sektor, dlouhodobá péče apod.). V některých případech se sice autorka opírá pouze o definice poukazující pouze na určité aspekty (kvalita života, sociální začleňování) a patrně by i v těchto případech prospěla alespoň krátká konfrontace s dalšími přístupy (v případě kvality života větší využití akademických zdrojů, v případě

sociálního začleňování rámcové porovnání uvedené definice podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách s výše uvedenou definicí). I v případě těchto pojmů ale lze uvedené definice považovat za odpovídající a pro potřeby práce postačující. V této souvislosti je ale potřebné ocenit ale také pátou kapitolu práce, která podává ucelený a velmi srozumitelný přehled jednotlivých zdrojů pro financování služeb sociální péče.

Jako adekvátní autor posudku hodnotí četnost i způsob **nakládání s** doslovnými **citacemi** jiných prací nebo jejich vlastními parafrázemi. Ocenit lze přitom nejen výběr citovaných pasáží, ale i to, že jsou opatřeny odpovídajícími komentáři a celkově velmi zdařile zapracovány do textu, kdy vhodně navazují nebo rozšiřují vlastní text autorky. U některých teoretických konceptů (např. kvalita života) by prospěla konfrontace různých prací k tomuto tématu (strategické materiály Ministerstva práce a sociálních věcí, WHO, EEU lze jistě chápat jako relevantní, ale pro materiály tohoto typu jsou příznačné spíše velmi úsporné a poměrně obecné definice, případně volba jednoho konkrétního přístupu k příslušnému teoretickému konceptu, zatímco v akademických textech by bylo možné rozlišit více různých přístupů a vzájemně je konfrontovat). Toto se ale týká pouze některých pojmů, u jiných pojmů (např. sociální politika, dlouhodobá péče apod.) je diskuse různých přístupů zpracována velmi fundovaně a celkově tak lze práci se zdroji nejen v teoretické části práce považovat za velmi dobrou.

Formální zpracování je poněkud nevyrovnané. Na straně jedné autorka dodržela jednotnou formu uvádění odkazů na zdroje. Zpracovala také velmi důsledně související dokumentaci (kromě rozsáhlých příloh a seznamu příloh, jsou součástí práce také seznam zkratk a seznam schémat, tabulek a grafů). Jako velmi vhodná se jeví také forma grafického znázornění autorkou vybraných jevů v přehledových tabulkách, respektive velmi ilustrativní a přehledné souhrny či srovnání, které tyto tabulky zprostředkovávají.

Na druhou stranu práce vykazuje také poměrně mnoho nedostatků či opomenutí. Jako určitou nedůslednost lze vnímat to, že reference u souborných monografií jsou v literatuře omezeny pouze na práci autorského kolektivu a nikoliv na příslušné kapitoly, ze kterých bylo v textu citováno. Vzhledem k tomu, že u odkazu v textu jsou uvedena jména autorů příslušných kapitol i čísla citovaných stránek, lze samozřejmě příslušné kapitoly v souborných monografiích dohledat, nicméně je zřejmé, že při tomto postupu se čtenáři nedostává informace o obsahovém zaměření kapitol, z nichž bylo citováno, ale pouze o obsahu citovaných souborných monografií (jejich záběr je ale velmi široký, jak to ilustrují dva citované tituly: „Veřejná politika“ a „Sociální politika“ – srov. kapitola 4.5).

Orientaci čtenáře v textu také může znesnadňovat to, že nejsou číslovány stránky textu práce. Číslování stránek by bylo možno u takto rozsáhlého materiálu (149 stran + přílohy) předpokládat. Nelze také přehlédnout drobnější formální nedostatek u obsahu práce, kdy u automaticky generovaného obsahu vznikla chyba v případě čísla stránek s přílohami diplomové práce. Lze narazit i na některé další nedostatky či opomenutí, například chybějící popisky hodnot u grafu č. 6.

Lze zaznamenat také to, že bezprostředně po sobě se opakují některé podobné výrazy nebo spojení. Např. „Sociální služby představují významnou...“ (formulace uvedena v úvodu ve dvou následujících větách). Některým formulacím by také prospělo určité zpřesnění, neboť jinak působí poměrně obecně a mají jen omezenou výpovědní hodnotu. To se týká např. již úvodní věty „Sociální služby jsou specifickou oblastí naší společnosti, jelikož hrají v lidském životě klíčovou roli.“ Věta sice zahajuje úvodní kapitolu práce a značnou obecnost tak lze v tomto případě předpokládat, ale je zřejmé, že u

formulace by prospělo, kdyby byla např. „oblast společnosti“ označena přesněji (např. „systémy sociální ochrany“ apod.). V případě, že autorka i v tomto případě parafrázovala formulaci uvedenou v jiné publikaci (odkaz na použitý zdroj je uveden za následující větou, lze to tedy předpokládat), bylo by podle názoru autora posudku vhodné parafrázi oproti původnímu textu specifikovat přesněji, než je tomu ve zdrojovém textu. Namísto vlastní parafráze jiného textu by se tak jednalo spíše o zapracování srovnávacího odkazu, což ale lze v úvodní kapitole vnímat jako vhodné a zároveň by se výpovědní hodnota textu zlepšila.

V práci jsou poměrně hojně uváděny komentáře týkající se obsahu a struktury práce nebo dále následujícího textu. Zařazení některých z nich by ale patrně bylo vhodné zvážit, protože zdůrazňují skutečnosti, které jsou zřejmé a orientaci čtenáři v textu ani jeho představu o obsahu práce nijak dále nezlepšují (např. „Diplomová práce je tematicky rozčleněna do jednotlivých kapitol, které přinášejí komplexní pohled na zkoumanou oblast.“ - informace by byla užitečná, pokud by bylo naznačeno, jak, v čem nebo proč právě takto).

Překlepy či gramatické chyby se v textu objevují nejprve jen ojediněle a srozumitelnost textu příliš nenarušují. Ve druhé části práce ale frekvence jejich výskytu narůstá. Celkově tak je množství překlepů a drobných chyb v práci nezanedbatelné. I přes uvedené skutečnosti ale lze hovořit spíše o dílčích formálních nedostacích a celkově lze zvládnutí formálních náležitostí práce hodnotit jako odpovídající.

Celkově lze konstatovat, že práce je z většiny hodnocených hledisek možné hodnotit jako velmi zdařilou. Výjimkou je pouze formální zpracování práce, kde lze zaznamenat některé výraznější rezervy. Ty ovšem nelze považovat za stěžejní a v porovnání s celkovou úrovní zpracování diplomové práce je lze při hodnocení pominout. Vzhledem k tomu **doporučuji práci přijmout k obhajobě a hodnotit ji známkou výborně.**

Datum 11.6.2013

Podpis: