

Fakulta sociálních věd
Univerzity Karlovy v Praze

Institut sociologických studií
studijní program:
veřejná a sociální politika

Mgr. Pavel Bareš

**SOCIÁLNÍ SLUŽBY V ČESKÉ REPUBLICĚ A VÝZNAM INSTITUCÍ
VEŘEJNÉ SPRÁVY PŘI JEJICH POSKYTOVÁNÍ**

DISERTAČNÍ PRÁCE

Praha 2013

Předseda zkušební komise: Prof. PhDr. Martin Potůček, CSc. MSc.
Školitel: Doc. PhDr. Arnošt Veselý, PhD.
Oponenti:

Termín a místo konání obhajoby: 18.6.2013, Praha - Jinonice

P r o h l a š u j i,

že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně a cituji v ní
veškeré prameny, které jsem použil.

Souhlasím se zveřejněním práce pro účely studia a výzkumu.

V Praze dne

.....

Pavel Bareš

OBSAH

Úvod	6
1. Vymezení cíle a výzkumného problému	9
1.1 Cíl práce, specifikace výzkumné otázky a oblasti zkoumání ...	9
1.2 Veřejně politické souvislosti sledovaného výzkumného problému a význam sledované otázky pro praxi.....	12
2. Vymezení základních pojmů	18
2.1 Vymezení sociálních služeb v české legislativě	18
2.2 Politika sociálních služeb v užším a širším pojetí	20
2.3 Poskytovatelé sociálních služeb a související pojmy	22
2.4 Sektory národního hospodářství a možnosti působení sociálních služeb v různých institucionálních sektorech	26
2.5 Členění veřejného sektoru a úloha státní správy a územní samosprávy při poskytování sociálních služeb.....	35
3. Teoretická východiska	39
3.1 Trh, stát a občanský sektor a jejich přednosti a selhání	40
3.1.1 Obecné vymezení trhu, státu a občanského sektoru a jejich vliv na fungování společnosti	40
3.1.2 Poskytování sociálních služeb institucemi reprezentujícími trh, stát a občanský sektor	44
3.2 Efektivita výkonu veřejné správy z teoretické perspektivy ...	47
3.2.1 Teoretické přístupy k efektivitě výkonu veřejné správy	47
3.2.2 Přístupy institucí veřejné správy k poskytování sociálních služeb	50
3.3 Principy promítající se do územní organizace veřejných služeb	56
3.3.1 Principy týkající se územní organizace veřejných služeb a veřejná správa	56
3.3.2 Uspořádání systému sociálních služeb odrážející principy územní organizace veřejných služeb	63
3.4 Hlediska pro hodnocení sociálních služeb podle identifikovaných teoretických východisek.....	67

4. Vývoj pojetí sociálních služeb na území České republiky... 69	
4.1 Hlavní vývojové linie ovlivňující pojetí sociálních služeb	69
4.2 Vývoj pojetí sociálních služeb na území ČR do druhé světové války.....	70
4.3 Poválečný vývoj a současná situace	72
5. Nejdůležitější charakteristiky současné politiky sociálních služeb v ČR.....	79
5.1 Sociální služby jako nástroj sociálního začlenění a prevence sociálního vyloučení	79
5.2 Zajištění kvality v sociálních službách.....	84
5.3 Příspěvek na péči: faktor posilující pozici uživatele služby a prvek systému financování sociálních služeb	86
5.4 Plánování rozvoje sociálních služeb a komunitní plánování ..	91
6. Klíčoví aktéři politiky sociálních služeb	95
6.1 Relevance pojmů subjekty, objekty a aktéři pro politiku sociálních služeb.....	95
6.2 Okruh aktérů působících v politice sociálních služeb v ČR....	96
6.3 Vymezení a působnost klíčových aktérů politiky sociálních služeb podle zákona o sociálních službách.....	96
7. Metodologie.....	108
7.1 Výzkumná strategie, typy sledovaných údajů a metody používané při jejich hodnocení.....	108
7.2 Dostupnost a relevance existujících údajů	113
7.3 Charakteristika analyzovaného datového souboru	115
7.4 Metodika výběru a hodnocení sociálních služeb.....	119
7.5 Využitelnost sledovaných údajů ve vztahu k cíli práce a možné limity jejich používání.....	122

8. Analýza údajů o registrovaných sociálních službách	127
8.1 Vyhodnocení údajů o poskytovatelích sociálních služeb	127
8.1.1 Počty poskytovatelů sociálních služeb v krajích ČR ..	127
8.1.2 Právní formy poskytovatelů sociálních služeb	131
8.1.3 Zřizovatelé organizací poskytujících sociální služby ..	140
8.2 Vyhodnocení souhrnných údajů o sociálních službách a jejich porovnání s údaji o poskytovatelích.....	157
8.2.1 Využitelnost souhrnných údajů o sociálních službách.....	157
8.2.2 Sídlo sociálních služeb a jejich působnost v krajích ČR.....	159
8.2.3 Souhrnné údaje o sociálních službách z hlediska právní formy poskytovatele	165
8.2.4 Souhrnné údaje o sociálních službách z hlediska zřizovatele.....	178
8.3 Vyhodnocení sociálních služeb podle druhu sociální služby	187
8.3.1 Počty registrovaných sociálních služeb - všechny druhy služeb.....	187
8.3.2 Vybrané sociální služby, jež lze poskytovat v terénní formě	189
8.3.3 Vybrané sociální služby, jež lze poskytovat ambulantní formou.....	210
8.3.4 Vybrané pobytové sociální služby	229
9. Závěry	248
Resumé	256
Summary	258
Literatura	260
Příloha č. 1 – Druhy sociálních služeb a typy sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách	269
Příloha č. 2: Vymezení vybraných druhů sociálních služeb v zákoně č. 108/2006 Sb. o sociálních službách.....	270

Úvod

Poskytování sociálních služeb může v České republice zajišťovat široký okruh subjektů s velmi odlišnými charakteristikami. Neformalizovanou podporu a pomoc mohou poskytovat osoby blízké (rodinní příslušníci, případně komunita). Ve formalizované podobě mohou sociální služby provozovat organizace občanského sektoru (též označované jako nestátní neziskové organizace), podnikatelské subjekty (právnícké osoby, fyzické osoby), orgány státní správy a samosprávy, respektive jimi zřizované organizace.

V souvislosti se sociálními službami jsou velice hojně diskutovány otázky, *jaká je a jaká by měla být role státu, krajů, obcí a subjektů soukromého práva při poskytování těchto služeb*. Odpověď na tyto otázky komplikuje to, že uvedené otázky lze spojovat s celou řadou velmi specifických témat. Mezi taková témata může patřit snaha o zajištění dostupnosti sociálních služeb na určitém území nebo jejich kvalita, financování sociálních služeb, plánování jejich rozvoje, vzájemná koordinace různých aktivit, spolupráce mezi různými organizacemi apod.

Tato práce si klade otázku, *v jaké míře se jednotlivé skupiny poskytovatelů angažují přímo při poskytování sociálních služeb v České republice* (včetně možnosti zřizovat organizace, které tyto služby poskytují), případně jakým způsobem, proč a s jakými dopady na činnost dalších subjektů nebo na celý systém sociálních služeb a jeho fungování.

V práci je současně věnována pozornost i řadě dalších klíčových charakteristik, které jsou pro oblast sociálních služeb určující. Ty lze shrnout do dvou hlavních všeobecných kategorií - *pojetí sociálních služeb v ČR a vymezení klíčových aktérů*, kteří v oblasti sociálních služeb působí. Specifikovány přitom budou klíčové charakteristiky týkající se státu, krajů, obcí i soukromoprávních subjektů, které poskytují sociální služby.

Samotné míře zapojení různých subjektů do poskytování sociálních služeb v ČR bude pozornost věnována jak v souvislosti s nejdůležitějšími teoretickými východisky, tak při analýze empirických údajů. V případě analýzy empirických údajů bude kromě celostátní úrovně sledována také

situace ve všech 14 krajích. Srovnání těchto údajů umožní zjistit, zda mezi kraji v otázce poskytování sociálních služeb existují výrazné rozdíly nebo v krajích v tomto směru je obdobná situace jako v celé ČR. U devíti vybraných druhů sociálních služeb budou jejich poskytování a význam jednotlivých skupin jejich poskytovatelů rozebrány podrobněji.

Zodpovězení uvedených otázek předpokládá objasnění některých důležitých metodologických souvislostí. V návaznosti na teoretická východiska, charakteristiku pojetí sociálních služeb v ČR a vymezení okruhu aktérů působících v oblasti sociálních služeb proto bude poměrně velká pozornost věnována popisu metod použitých při hodnocení empirických údajů. Cílem práce je totiž (kromě zodpovězení obecně formulovaných otázek na základě empirických poznatků o situaci v oblasti sociálních služeb v ČR) také navrhnout a ověřit postup pro hodnocení údajů o poskytování sociálních služeb. Této otázce nebyla doposud věnována dostatečná pozornost a data o poskytování sociálních služeb doposud nebyla k zodpovězení otázky sledované v této práci využívána odpovídajícím způsobem¹. Práce si proto klade za cíl přispět nejen k prohloubení poznatků týkajících se poskytování sociálních služeb v ČR a jejím cílem je také přiblížit a vyjasnit možnosti hodnocení této otázky.

V první kapitole této práce budou podrobněji přiblíženy cíle a výzkumná otázka této práce a uvedeny některé jejich důležité veřejně politické souvislosti. Ve druhé kapitole budou vymezeny nejdůležitější pojmy používané v této práci. Mezi ně lze řadit především pojmy sociální služby, politika sociálních služeb v ČR, poskytovatel sociálních služeb či veřejná správa. V souvislosti s vybranými pojmy bude pozornost věnována také institucionálnímu členění sektorů národního hospodářství a obecné relevanci jednotlivých institucionálních sektorů národního hospodářství pro pododvětví sociálních služeb. Ve třetí kapitole budou shrnuta nejvýznamnější teoretická východiska této práce.

¹ V doposud zpracovaných analýzách s tímto zaměřením byly vyhodnocovány údaje o právní formě organizace poskytující sociální služby a nikoli údaje o jejím zřizovateli, které jsou pro tyto účely více relevantní.

Pro stávající pojetí sociálních služeb v ČR je přirozeně klíčové vymezení sociálních služeb v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“). V obecnější rovině ale lze k pojmu sociální služba přistupovat různými způsoby a při jejich vymezení může být zohledněno více různých východisek. Pro nastínění dalších pojetí sociálních služeb proto bude ve čtvrté kapitole v krátkosti nastíněn vývoj pojetí sociálních služeb na území České republiky, respektive historických státních útvarů existujících na území ČR před jejím vznikem. V páté kapitole bude blíže charakterizována politika sociálních služeb v České republice, v následující kapitole bude přiblížen okruh aktérů této politiky. Další dvě kapitoly se zaměří na charakteristiku použitých metod a vyhodnocení údajů o sociálních službách a jejich poskytovatelích. Závěrečná devátá kapitola práce bude věnována celkovému shrnutí a obecnému zhodnocení zjištěných poznatků.

1. Vymezení cíle a výzkumného problému

1.1 Cíl práce, specifikace výzkumné otázky a oblasti zkoumání

Hlavním cílem této práce je **zjistit, jaká je role státu, krajů, obcí** (dále též „instituce veřejné správy“²) **a subjektů soukromého práva při poskytování sociálních služeb**. Otázka zapojení institucí veřejné správy a subjektů soukromého práva do poskytování služeb je velice významná ve vztahu k poskytování služeb obecně a rozhodně se netýká jen sociálních služeb. Pro oblast sociálních služeb tak mohou být v určitých ohledech určující také některé obecnější souvislosti týkající se této otázky všeobecně. Zároveň je ale oblast sociálních služeb specifickým pododvětvím národního hospodářství (navíc s vlastní právní úpravou). Při hledání odpovědi na uvedenou otázku je proto potřebné vycházet primárně z okolností a charakteristik, které jsou specifické pro oblast sociálních služeb.

Uvedenou otázku je možné nahlížet z více různých hledisek. Pro tuto práci je stěžejním hlediskem především to, *jaká je současná role uvedených subjektů v oblasti sociálních služeb*. Neméně důležité je také to, *jaká by situace být měla a proč*. Zatímco teoretická část této práce se více zaměří právě na toto hledisko, předmětem zkoumání v empirické části bude naopak zmapování současné situace.

Kromě těchto dvou hledisek je potřebné ve vztahu ke sledované otázce vyjasnit také charakteristiky, které jsou specifické pro oblast sociálních služeb a které utvářejí kontext pro působení uvedených skupin subjektů poskytujících sociální služby. Zjednodušeně řečeno, je potřebné nejprve vyjasnit, *co jsou sociální služby* (jak jsou vymezeny a kým, jaké jsou jejich nejdůležitější charakteristiky, jaké jsou jejich cíle, proč zrovna tyto apod.). Neméně potřebné je také vyjasnění toho, *kdo sociální služby poskytuje* (kdo je oprávněn sociální služby poskytovat, kdo by je poskytovat měl a proč, kdo je skutečně poskytuje, za jakých podmínek mohou být a jsou poskytovány, s jakým výsledkem apod.). Těmto dvěma

² Takto jsou v tomto textu označovány společně stát, kraje i obce – více viz kapitola 2.5.

významným aspektům sledované problematiky bude věnována pozornost samostatně v několika dalších kapitolách této práce.

Při zkoumání role institucí veřejné správy při poskytování sociálních služeb je zároveň potřebné reflektovat, že formy jejich působení v této oblasti jsou velmi různorodé: kromě samotného poskytování služeb, mohou být instituce veřejné správy zřizovatelem organizací, které tyto služby poskytují, mohou poskytovat finanční prostředky subjektům, které tyto služby provozují, mohou poskytování služeb regulovat, kontrolovat a vytvářet podmínky pro jejich poskytování atd.

Otázka, v jakém rozsahu a jakým způsobem se instituce veřejné správy *angažují*³ v oblasti sociálních služeb, tak představuje značně široké téma a při jejím podrobném zkoumání je nezbytné se zaměřit pouze na jednu z uvedených rovin, byť je zřejmé, že je tak možné uvedenou otázku zodpovědět pouze z jedné z několika významných perspektiv.

Tato práce se omezuje pouze na otázku, *v jakém rozsahu jsou sociální služby v České republice poskytovány přímo institucemi veřejné správy* (připadá v úvahu v případě obecních samospráv), *jejich organizačními složkami* nebo *jimi zřizovanými organizacemi*.⁴ Jiných forem možného působení institucí veřejné správy v oblasti sociálních služeb, se bude tato práce týkat jen okrajově.

Další důležitou okolností, která se významně týká cíle a zaměření této práce, je, že mezi veřejné instituce patří tři odlišné skupiny subjektů: orgány státní správy a orgány územní samosprávy reprezentující základní, respektive vyšší územní samosprávné celky – tj. kraje a obce. K otázce poskytování sociálních služeb může každá z těchto tří institucí veřejné správy přistupovat odlišně, protože se liší klíčové motivace, principy i

³ Toto označení (případně sloveso „působit“) je zde použito obecně pro jakékoli zapojení a bylo zvoleno s cílem odlišit od sebe obecně vyvíjení nspecifikovaných (a ze své povahy velmi různorodých) aktivit v oblasti služeb od samotného *poskytování sociálních služeb*. Toto druhé označení již odkazuje pouze k provozování těchto služeb buďto subjektem samotným nebo jím zřizovanou organizací či organizační jednotkou.

⁴ Všechny tyto formy poskytování služeb lze chápat jako (přímé či zprostředkované) zapojení institucí veřejné správy přímo do poskytování sociálních služeb a velice často pro ně budou v textu používána spojení jako *poskytování sociálních služeb institucemi veřejné správy* či jeho dále zkrácené ekvivalenty.

kompetence, které jsou východiskem rozhodnutí poskytovat či neposkytovat sociální služby. Podobně jako všechny doposud uvedené souvislosti budou také tyto aspekty v dalším textu rozebrány podrobněji (více k těmto aspektům viz kapitoly 2.5, 3.3 a 6.3).

Poslední, nicméně neméně důležitou skutečností, které bude v této souvislosti věnována pozornost, je to, že pododvětví sociálních služeb je i přes řadu společných charakteristik velmi rozmanité co do druhů a forem poskytovaných služeb i jejich organizačního zajištění. Již ve vymezení jednotlivých druhů sociálních služeb v zákoně o sociálních službách existuje řada velmi významných rozdílů, které se v praxi ještě dále zvětšují. Otázku zapojení institucí veřejné správy do poskytování sociálních služeb tak není možné hodnotit paušálně a u různých druhů sociálních služeb je potřebné ji posuzovat samostatně, protože přínosy a nedostatky toho, zda je služba poskytována veřejnoprávním nebo soukromoprávním subjektem, se u různých druhů sociálních služeb liší.

Vzhledem k tomu a k celkovému počtu celkem 33 druhů sociálních služeb i počtu územních samospráv se otázka posouzení role institucí veřejné správy při poskytování sociálních služeb stává velice komplexní otázkou a její posouzení poměrně náročným úkolem.

Kromě doposud uvedených otázek se tak práce zaměří také na dvě důležité „technické“ otázky: na základě jakých údajů a jakým způsobem je možné roli institucí veřejné správy při poskytování sociálních služeb hodnotit? Těmto otázkám bude věnována sedmá kapitola rozebírající nejdůležitější metodologické otázky týkající se možnosti empirického vyhodnocení zkoumané otázky.

1.2 Veřejně politické souvislosti sledovaného výzkumného problému a význam sledované otázky pro praxi

Doposud byl cíl práce přiblížen z hlediska ústřední otázky, na kterou se práce zaměří (tj. okolnostmi, jež lze označit anglickým výrazem *matter*) a byly zmíněny některé klíčové okruhy souvislostí, jejichž vyjasnění je nezbytným předpokladem pro odpovídající specifikaci kontextu uvedených otázek v oblasti sociálních služeb (*background*). V návaznosti na to je ale potřebné, položit si také třetí důležitou otázku: *proč je snaha o zodpovězení uvedené otázky důležitá* a je třeba přiblížit okolnosti, které lze chápat jako hlavní důvody (*rationale*) ke sledování uvedených otázek.

Obecným důvodem zaměření na uvedenou otázku je to, že odpověď na ni má bezpochyby velmi významné společenské a veřejně politické souvislosti. Podstatná je především velmi úzká souvislost uvedené otázky s obecnější a velmi hojně diskutovanou otázkou, do jaké míry se má při poskytování služeb obecně *angažovat* stát, popřípadě decentralizované soustavy veřejné správy (tj. územní samosprávné celky – kraje a obce).

V souvislosti s hlavní otázkou této práce si lze klást také obecnější otázky, zda a do jaké míry jsou nebo mají být sociální služby *službami veřejnými* (*public services*), nakolik se pojmy veřejné služby a sociální služby překrývají a v čem se odlišují a do jaké míry je nezbytné nebo žádoucí, aby se na poskytování sociálních služeb podílely instituce veřejné správy.

V souvislosti s pojmem veřejná služba je potřebné zmínit také další důležitý pojem, a to spojení *služby v obecném zájmu* (*services of general interests*), který je používán v dokumentech Evropské unie [srov. Mertl 2007, s. 40-43], respektive jeho varianty *služby v obecném ekonomickém zájmu*, *neekonomické služby v obecném zájmu* a *sociální služby v ekonomickém zájmu* [srov. Evropská komise 2007; CEEP 2010: 10-13].

Diskusi, nakolik pojem sociální služby souvisí s oběma uvedenými pojmy, přitom nelze vnímat jen jako akademickou disputaci nebo vyjasňování východisek pro potřeby srovnávacích analýz (mezinárodních komparací). Od míry souvislosti s těmito pojmy se totiž odvíjí celá řada dalších důležitých skutečností: podmínky pro provozování sociálních služeb, právní postavení jejich poskytovatelů, míra jejich autonomie při rozhodování, možnosti financování sociálních služeb, možnosti zajištění jejich odpovídající dostupnosti na určitém území a kvality apod.

Pojmy veřejná služba a služba v obecném zájmu mají přirozeně odlišný význam [srov. - CEEP 2010, s. 8-15] a oblasti sociálních služeb se každý z nich dotýká odlišným způsobem. Specificky tématu poskytování služeb institucemi veřejné správy se týká pouze první z nich. Druhý uvedený pojem se sice rovněž přímo týká vztahu mezi institucemi veřejné správy a poskytovateli služeb, ale primárním hlediskem je v tomto případě otázka přípustnosti poskytování veřejné podpory poskytovatelům služeb, respektive její regulace, a to jak ve vztahu k veřejnoprávním, tak k soukromoprávním poskytovatelům služeb.

Otázka, zda je sociální služba službou v obecném zájmu, je v ČR v současnosti vysoce aktuální [více viz AK Holec, Zuska & Partneři 2011; Nop, Dvořák, Dovolil 2011] a je potřebné jí v této souvislosti alespoň zmínit, ačkoli jde o samostatné a rozsáhlé téma, které již značně přesahuje zaměření této práce. I přesto je potřebné jí věnovat pozornost, protože její zodpovězení předchází otázce, zda má být sociální služba poskytována institucemi veřejné správy.

Sociální služby podle zákona o sociálních službách je možno v obecné rovině chápat jako služby obecného zájmu [srov. Nop, Dvořák, Dovolil 2011: 28], případně i jako služby obecného ekonomického zájmu [srov. AK Holec, Zuska & Partneři 2011: 17-18, 53-54]. To má významné implikace pro financování sociálních služeb v ČR [srov. AK Holec, Zuska & Partneři 2011; Nop, Dvořák, Dovolil 2011].

Z kladné odpovědi na první z obou otázek ale ještě automaticky neplyne, že o naplnění tohoto veřejného zájmu mohou usilovat výhradně

veřejnoprávní organizace. Otázka, zda by sociální služby měly být poskytovány veřejnoprávními poskytovateli (respektive zda a za jakých okolností je při poskytování služeb v obecném zájmu vhodnější uplatnění spíše veřejnoprávních či spíše soukromoprávních subjektů) tím stále zůstává nezodpovězena a je potřeba se na ní zaměřit samostatně.

Při posuzování toho, zda je role institucí veřejné správy při poskytování sociálních služeb odpovídající, může být zohledněno více různých hledisek. K nejvíce diskutovaným otázkám v této souvislosti patří možný střet zájmů u institucí veřejné správy, které zároveň poskytují sociální služby a poskytují finanční prostředky poskytovatelům sociálních služeb působícím na daném území nebo provádějí inspekce kvality sociálních služeb (více viz kapitola 5.2). Dalšími zásadními otázkami jsou efektivita řízení veřejnoprávních organizací nebo míra závislosti rozhodování v těchto institucích na jejich zřizovateli. Na druhé straně, díky poskytování sociálních služeb se mohou veřejnoprávní organizace přímo podílet na tvorbě sítě sociálních služeb na určitém území, aktivněji reagovat na měnící se potřeby a přispívat k lepší dostupnosti sociálních služeb na daném území. Tato otázka je zvláště významná právě v případě sociálních služeb, neboť u nich je velmi omezený prostor pro uplatnění tržních principů (viz také kapitoly 2.4 a 3.1) a instituce veřejné správy tak velice často de facto volí mezi vlastní aktivitou při poskytování sociálních služeb a financováním sociálních služeb poskytovaných jinými subjekty (případně kontraktování požadovaných služeb apod.).

Důvody pro vlastní iniciativu institucí veřejné správy při poskytování sociálních služeb mohou popsané okolnosti odrážet i z opačné perspektivy, tj. nejen jako výhody, které vlastní iniciativa institucí veřejné správy při poskytování sociálních služeb přináší, ale i jako možná rizika, která by mohla nastat, kdyby se instituce veřejné správy této své funkce vzdala při přenesení této činnosti na jinou organizaci (*out-sourcing, contracting out*). Klíčová hlediska pro odpovídající posouzení uvedené otázky lze rámcově shrnout pomocí několika základních velmi obecných

pojmu: efektivita poskytování služeb⁵, legitimita jejich poskytovatelů⁶, jejich kompetence⁷ a specifické přínosy zvolené formy poskytování sociálních služeb (možnost ovlivnit uspořádání a kapacity sítě sociálních služeb apod.).

Kromě otázky, jaké přínosy a nedostatky má nebo může mít poskytování sociálních služeb veřejnými a soukromými organizacemi na fungování systému sociálních služeb (makroúroveň), je důležitou otázkou také to, jakým způsobem jsou obě tyto skupiny organizací řízeny a jakým způsobem jejich charakteristiky ovlivňují fungování organizace a její výsledky (kvalitu a dostupnost poskytovaných služeb, jejich kapacitu, udržitelnost, nákladovost, personální otázky apod.).

Mezi oběma skupinami organizací patrně budou v tomto ohledu existovat určité rozdíly. Nelze je ale paušálně zobecňovat a přeceňovat. V současné době mají instituce veřejné správy řadu možností, jak využít některé osvědčené postupy a praxe ze soukromého sektoru⁸. Zároveň ani soukromoprávní organizace „nestojí stranou“ a mohou velice často činnost institucí veřejné správy různými způsoby ovlivňovat. Kromě charakteristik týkajících se obou skupin poskytovatelů sociálních služeb tak je důležitá i míra jejich vzájemné kooperace.

S ohledem na tyto okolnosti a od toho se odvíjející značnou vysokou variabilitu forem poskytování služeb veřejnými organizacemi⁹ se

⁵ Více k této otázce viz také kapitola 3.2.

⁶ Např. v případech, kdy se poskytované služby zaměřují na sociální skupiny, „které nemají podporu veřejnosti, nebo jsou přímo ostrakizovány (bezdomovci, osoby užívající návykové látky nebo na nich závislé apod.). Přímá pomoc státu či obce by byla předmětem kritiky daňových poplatníků. Nestátní subjekt může pečovat o tyto skupiny s podporou státu či obce v zástupné pozici.“ [Obce, města, regiony a sociální služby 1997: 14].

⁷ Srov. Obce, města, regiony a sociální služby [1997, s. 12-13].

⁸ Mezi specifické přístupy ke zlepšení kvality služeb lze řadit např. různé přístupy k hodnocení jakosti, benchmarkingovou metodu apod. Instituce veřejného sektoru si mohou nicméně osvojit i některé obecnější přístupy běžné pro soukromý sektor – služební přístup, orientaci na potřeby klienta apod. V tomto směru je patrný vliv teorií věnujících se efektivitě výkonu veřejné správy (New Public Management, New Public Administration – viz kapitola 3.2).

⁹ Na úrovni národních států tuto variabilitu ilustrují například studie CEEP [2010], jež shrnuje poznatky získané mezinárodní komparací veřejných služeb v zemích EU, a studie COST Action IS0601 [2011], ve které byly porovnány způsoby řízení veřejných agentur v 29 zemích a v Evropské unii. Uvedené studie se věnovaly veřejným službám (veřejným

mohou rozdíly mezi tím, zda jsou služby poskytovány soukromoprávními nebo veřejnoprávními organizacemi, do určité míry zmenšovat. I tak ale bezpochyby přetrvávají mezi oběma formami organizačního zajištění sociálních služeb zřetelné rozdíly a je potřebné sledovat, do jaké míry jsou sociální služby poskytovány veřejnoprávními, respektive soukromoprávními organizacemi.

Zároveň je ale z uvedeného patrné, že podstatné není pouze to, zda sociální služby poskytují veřejné či soukromé organizace, ale záleží do značné míry na dalších klíčových charakteristikách instituce poskytující sociální služby.

U veřejnoprávních organizací je z tohoto hlediska důležitá především míra jejich autonomie ve vztahu k jejich zřizovateli. Na jedné straně tak lze hovořit o organizačních složkách institucí veřejné správy a jimi přímo řízených organizacích, na druhé straně o organizacích s vlastní rozhodovací autonomií a veřejnoprávních agenturách. Klíčovou charakteristikou je v tomto ohledu především právní forma organizace (na jedné straně tak mohou veřejnoprávní organizace zastupovat organizační složky státu a příspěvkové organizace, na straně druhé obecně prospěšné společnosti a akciové společnosti zřizované institucemi veřejné správy). Velmi významný je ale i statut organizace (případně její stanovy), její orgány a organizační struktura, možnosti vlivu zřizovatele na rozhodování atd.

Také v případě, kdy instituce veřejné správy sama sociální služby neposkytuje, lze hovořit o různých typech vztahu mezi institucí veřejné správy a poskytovatelem. Může se jednat například o partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP projekty - *public private partnership*), kontrakty mezi institucí veřejné správy a poskytovatelem služeb (ty se mohou lišit v celé řadě důležitých aspektů, rozlišit lze

agenturám) obecně, variabilitu přístupů k této otázce lze nicméně pozorovat i v případě zaměření pozornosti pouze na určité odvětví národního hospodářství, tj. v tomto případě na pododvětví sociálních služeb. Variabilitě přístupů institucí veřejné správy k sociálním službám bude nejprve v obecné rovině věnována kapitola 3.2, srovnání přístupů v různých regionech ČR bude věnována osmá kapitola této práce.

především krátkodobé a dlouhodobé kontrakty, či způsob výběru – výběrová řízení, tendry, veřejné zakázky apod.). Poskytovatelům sociálních služeb také mohou být poskytovány dotace (po podání žádosti v určitém dotačním programu a splněním podmínek pro přidělení dotace stanovené v takovémto programu) či jiné formy podpory (metodická podpora apod.). V úvahu připadá samozřejmě i varianta, kdy instituce veřejné správy poskytovatele nepodporuje žádným způsobem.

Jak již bylo naznačeno, *celková* role institucí veřejné správy a obecněji institucionálních sektorů národního hospodářství závisí do značné míry i na řadě jiných okolností. Poznatky o poskytování sociálních služeb institucemi veřejné správy tak představují pouze jedno, byť velmi významné hledisko, pro zodpovězení uvedených obecnějších otázek a není možné pouze na základě nich zhodnotit *celkovou* roli institucí veřejné správy, respektive různých institucionálních sektorů v oblasti sociálních služeb.

Na druhou stranu ale zapojení institucí veřejné správy přímo do poskytování sociálních služeb představuje zvlášť významný aspekt vypovídající velmi významným způsobem o roli těchto institucí v oblasti sociálních služeb. Významně totiž ovlivňuje i další roviny vypovídající o celkové roli institucí veřejné správy ve vztahu k oblasti sociálních služeb. Velmi úzce souvisí například s tématem financování sociálních služeb. Neméně důležité jsou ale také otázky střetu zájmů při jejich financování a při kontrole jejich činnosti (tj. v tomto ohledu uvedený aspekt souvisí s otázkou zajištění odpovídající kvality těchto služeb), s otázkami vytvoření, udržení a rozvoje odpovídající sítě sociálních služeb na určitém území, garance dostupnosti (místní, časové, finanční) služeb atd.

Otázka poskytování sociálních služeb institucemi veřejné správy tak sice jen z určité, ale poměrně významné, části vypovídá o celkovém rozsahu a způsobu působení těchto institucí v oblasti sociálních služeb. Společně s ní lze současně odpovědět také na komplementární otázku týkající se rozsahu a případně způsobu zapojení soukromoprávních subjektů do poskytování sociálních služeb.

2. Vymezení základních pojmů

2.1 Vymezení sociálních služeb v české legislativě

Pro oblast sociálních služeb je v České republice stěžejní právní normou zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „**zákon o sociálních službách**“, popřípadě jen „zákon“), který nabyt účinnosti v roce 2007. Tento zákon zavedl do českého právního prostředí komplexní regulaci této oblasti a výrazným způsobem určuje současné *pojetí sociálních služeb* v České republice. Tento zákon vymezuje zároveň hlavní charakteristiky *politiky sociálních služeb* v České republice. Z těchto důvodů je potřebné alespoň v krátkosti přiblížit obsah nejdůležitějších pojmů zakotvených v tomto zákoně a nastínit koncepci sociálních služeb v České republice podle tohoto zákona.

Sociální službou se podle ustanovení § 3, písmene a) zákona o sociálních službách rozumí „činnost nebo soubor činností podle tohoto zákona zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení“, přičemž pojmy sociální začlenění a sociální vyloučení jsou v zákoně rovněž specifikovány¹⁰. Zákon dále předkládá *taxativní výčet sociálních služeb*, přičemž v ustanovení § 32 rozlišuje tři **obecnější skupiny sociálních služeb** – sociální poradenství (§ 37), služby sociální péče (§ 38 – 52) a služby sociální prevence (§ 53 – 70). Ustanovení §37 - 70 pak detailně vymezují přímo i jednotlivé **druhy sociálních služeb** (jejich výčet je uveden v příloze č. 1). Kromě ustanovení vymezujících jednotlivé druhy sociálních služeb obsahuje zákon o sociálních službách také všeobecná ustanovení týkající se všech zákonem vymezených druhů sociálních služeb (např. smluvní vztah mezi klientem sociální služby a jejím poskytovatelem, regulace omezujících opatření apod.). Tato ustanovení dále specifikují, za jakých podmínek a jakým způsobem mohou být sociální služby poskytovány a jsou proto pro pojetí pojmu také určující. Zaměření jednotlivých sociálních služeb je následně podrobně popsáno ve vyhlášce

¹⁰ Více k zákonné definici obou těchto pojmů a definici souvisejícího pojmu nepříznivá sociální situace viz závěrečná část kapitoly 5.1.

č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (dále jen „**prováděcí vyhláška k zákonu o sociálních službách**“), jejíž součástí jsou i *standards kvality sociálních služeb*.

Z uvedených souvislostí vyplývá, že **pojem sociální služba je v legislativě** vymezen spíše úžeji a jsou zároveň velmi důkladně specifikovány znaky, které musí sociální služba splňovat, aby odpovídala podmínkám zákona.

Určité legislativní vymezení samozřejmě ještě nemusí automaticky znamenat, že pojem je chápán způsobem odpovídajícím jeho zákonnému vymezení také v praxi. Nicméně v případě sociálních služeb lze říci, že zákonem stávající regulace zajišťuje, aby stávající praxe skutečně odpovídala dikci zákona. V zákoně o sociálních službách je totiž stanovena povinnost subjektů poskytujících sociální služby registrovat se pro poskytování všech druhů sociálních služeb, které se subjekt rozhodl provozovat.¹¹ Podmínkou pro udělení registrace je splnění zákonem stanovených podmínek. Plnění těchto podmínek kontrolují krajský úřad, respektive Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“), nejen před udělením registrace, ale také u registrovaných subjektů. Těm při neplnění zákonných podmínek může hrozit i odebrání registrace. Kontrolní činnost vykonávají krajským úřadem, respektive MPSV zřízené inspekce sociálních služeb.

¹¹ Povinnost registrace není zákonem vyžadována pouze v těchto případech:

- sociální službu osobě poskytuje „osoba blízká nebo jiná fyzická osoba, která tuto činnost nevykonává jako podnikatel“ (viz ustanovení § 83 zákona o sociálních službách),
- předmětnou sociální službou jsou sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních ústavní péče vymezené v § 52 zákona o sociálních službách (viz odstavec 5 ustanovení § 84 zákona o sociálních službách) nebo
- sociální služby poskytuje fyzická nebo právnická osoba, „která je usazena v jiném členském státě Evropské unie, jestliže poskytuje sociální služby ve smyslu tohoto zákona na území České republiky dočasně a ojedinele“ a prokáže další zákonem požadované skutečnosti. (viz odstavce 1-4 ustanovení § 84 zákona o sociálních službách).

Pojem sociální služby bude **v dalším textu** odkazovat na sociální služby v intencích zákona o sociálních službách, tj. služby, které jsou zajišťovány registrovanými poskytovateli sociálních služeb. Některá další relevantní pojetí tohoto pojmu budou přiblížena ve čtvrté kapitole této práce. Ta se již nicméně omezí pouze na vývoj pojetí sociálních služeb na území České republiky, respektive území historických státních celků, které na jejím dnešním území existovaly dříve. Pro srovnání se zahraničními přístupy k sociálním službám lze odkázat na relevantní literaturu [především Bjalkovský, Frühbauer, 2000].

2.2 Politika sociálních služeb v užším a širším pojetí

Předmětem **politiky sociálních služeb** jsou především samotné sociální služby ve smyslu zákona o sociálních službách, klíčové charakteristiky systému, v rámci něhož jsou tyto služby poskytovány (legislativní, institucionální apod.) a nejdůležitější okolnosti, které se sociálních služeb a jejich poskytování přímo týkají.

Takovéto pojetí lze chápat jako spíše užší. I v užším pojetí může pojem politika sociálních služeb zohledňovat na straně jedné obecné podmínky a souvislosti (např. zákonná vymezení sociálních služeb, okruhu jejich příjemců, klíčových institutů souvisejících s jejich poskytováním či některých podmínek jejich poskytování) a na straně druhé různé konkrétní poznatky a parametry vypovídající o reálném poskytování sociálních služeb určitým skupinám osob, na určitém území, v určitém konkrétním zařízení apod.

V širším pojetí mohou být jako předmět politiky sociálních služeb chápány také některé další oblasti, které lze často primárně chápat jako předmět jiných politik, ale mají k politice sociálních služeb určitý bližší vztah nebo ji v určitých ohledech ovlivňují. Témat týkajících se politiky sociálních služeb v širším pojetí může být celá řada. Může se jednat například o programy regionálního rozvoje (mohou mít vliv na plánování rozvoje sociálních služeb na určitém území), výběr daní a míru

rozpočtového určení daní (od nich se odvíjejí možnosti obcí a krajů financovat sociální služby na jejich území), nabídku subjektů, které zajišťují kurzy dalšího vzdělávání pro sociální pracovníky nebo pracovníky v sociálních službách (a šířeji také regulační mechanismy v této oblasti, udělování akreditací pro tuto činnost nebo obecně téma přípravy na povolání, odborného vzdělávání a rekvalifikací) nebo zásadu volného pohybu osob, zboží a kapitálu v zemích Evropské unie.

Poněkud schematicky lze proto odlišit „vlastní“ předmět politiky sociálních služeb (tj. sociální služby v intencích zákona o sociálních službách) a předmět politiky sociálních služeb v jeho širším pojetí (aspekty, které mají na tento „vlastní“ předmět politiky sociálních služeb více či méně zprostředkovaný vliv).

V této práci se bude pojem politika sociálních služeb týkat pouze sociálních služeb podle zákona o sociálních službách a jejich poskytování, bude tedy chápán spíše v užším pojetí. Z dosavadního vymezení pojmu stále není zcela zřejmý jeho konkrétní obsah ani jeho nejdůležitější charakteristiky. Na tyto otázky se podrobněji zaměří šestá kapitola této práce, ve které budou detailněji popsány nejdůležitější charakteristiky současné politiky sociálních služeb v ČR.

2.3 Poskytovatelé sociálních služeb a související pojmy

Pojmem **poskytovatel sociálních služeb** se bude v této práci rozumět právnická či fyzická osoba poskytující sociální služby v intencích zákona o sociálních službách a podle tohoto zákona.¹²

Klíčovým pojmem je s ohledem na zaměření této práce pojem **zřizovatel**. Tento termín vypovídá o tom, jakým typem subjektu byla určitá právnická osoba založena. Situace, kdy organizaci zakládá jiná již existující právnická osoba, se ale přirozeně týká jen určité části organizací, respektive poskytovatelů sociálních služeb.

U řady poskytovatelů sociálních služeb by při striktním výkladu tohoto pojmu byly zřizovatelem fyzické osoby, které organizaci založily nebo jež se rozhodly, registrovat se za účelem podnikání (fyzická osoba – podnikatel). Při takovém výkladu pojmu by fyzická osoba byla zřizovatelem převážné většiny organizací. V takovém případě by ale údaj o zřizovateli mohl jen u části organizací zprostředkovat informaci o tom, jaké typy institucí působí v určitém odvětví (v tomto případě v pododvětví sociálních služeb¹³), respektive jaký je rozsah jejich působení. Z tohoto důvodu se v případě „samostatně vytvořených“ či „mateřských“ organizací jeví jako účelnější, sledovat informaci o jejich právní formě a v případech, kdy je to možné, odvozovat údaj o zřizovateli od právní formy organizace.

¹² Podrobněji budou okruh subjektů, které mohou být v tomto smyslu poskytovateli sociálních služeb, i některé jejich významné charakteristiky přiblíženy v šesté kapitole. Těmto otázkám se bude šestá kapitola věnovat i přesto, že se celkově zaměří na obecnější kategorii „aktéři politiky sociálních služeb“ a na širší okruh aktérů a že se vymezení těchto aktérů i charakteristika jejich působnosti nebudou vztahovat pouze úzce k poskytování sociálních služeb. Konkrétní skupiny poskytovatelů a jejich charakteristiky tak budou přiblíženy až v dalším textu. Vzhledem k tomu jsou v této kapitole sledovány pouze vybrané pojmy a kategorie vztahující se ke všem skupinám poskytovatelů.

¹³ Spojení „pododvětví“ je použito s ohledem na klasifikaci odvětví národního hospodářství CZ-NACE, již používá ČSÚ (viz [http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/klasifikace_ekonomickyh_cinnosti_\(cz_nace\)](http://www.czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/klasifikace_ekonomickyh_cinnosti_(cz_nace))). V rámci této kategorie jsou sociální služby řazeny do obecnější kategorie (sekce Q – zdravotnictví a sociální péče) a oblast sociálních služeb je možné sledovat jen při podrobnějším rozlišení tohoto odvětví na jeho jednotlivé složky, jež lze označovat právě jako „pododvětví“.

Pojmy **právní forma** a zřizovatel se ale rozhodně nepřekrývají. První pojem odkazuje na typ samotné organizace a na právní úpravu, v rámci níž tato organizace vykonává svoji činnost. To je přirozeně již ze své podstaty velmi odlišná informace, než výše charakterizovaný údaj o zřizovateli, který poukazuje na míru zapojení různých typů institucí (státu, krajů, obcí, různých skupin právnických osob a fyzických osob) do realizace určitých činností.

Některé právní formy jsou nicméně úzce spjaty s určitým typem zřizovatele. Například v případě fyzické osoby – podnikatele může být rozhodnutí poskytovat sociální služby pouze rozhodnutím téže fyzické osoby („zřizovatelem“ poskytovatele sociálních služeb s právní formou fyzická osoba tak může být jen fyzická osoba), zřizovatelem církevních organizací poskytujících sociální služby mohou být církevní právnické osoby apod.).

Takovýto obsahový překryv mezi oběma diskutovanými pojmy se nicméně týká pouze některých právních forem a typů zřizovatelů. V případě jiných právních forem lze naopak předpokládat značné rozdíly mezi typy zřizovatelů, kdy organizace s totožnou právní formou mohou mít různé zřizovatele. Například příspěvkové organizace mohou zřizovat stát, kraje nebo obce. Obecně prospěšné společnosti či akciové společnosti mohou být zřizovány fyzickými osobami, státem, kraji, obcemi i jinými právnickými osobami.

Typ zřizovatele je vzhledem k cíli a zaměření této práce relevantnější údaj než údaj o právní formě. Na druhou stranu předchozí řádky ukázaly, že tento údaj je v určitých případech odvozen od právní formy. Před vyhodnocením informací o typu zřizovatele organizací poskytujících sociální služby je proto vhodné věnovat pozornost i (v některých případech výchozímu) údaji o jejich právní formě. Dalším důvodem ke sledování obou typů údajů je to, že informace o typu zřizovatele nebyla v analyzovaných datech (na rozdíl od informace o právní formě) dostupná u všech sociálních služeb (více viz kapitola 7.3).

Poskytovateli sociálních služeb jsou tedy fyzické a právnické osoby, jež lze charakterizovat podle jejich právní formy a zřizovatele. Vedle pojmu poskytovatel sociálních služeb (ustanovení § 6 zákona) jsou v zákoně o sociálních službách vymezeny také další dva významné pojmy týkající se tématu organizačního zajištění sociálních služeb: již zmiňovaný pojem sociální služba (ustanovení § 3, písmeno a) zákona) a také pojem zařízení sociálních služeb (dále též „zařízení“; ustanovení § 34 zákona). V následujícím textu bude přiblížen poslední, doposud nerozebíraný, pojem „zařízení“ a nastíněny nejdůležitější vztahy mezi pojmy „poskytovatel“, „zařízení“ a „služba“.

Zatímco pojem poskytovatel sociálních služeb odkazuje na samostatnou právnickou osobu a může se tak jednat o malé „autonomní“ poskytovatele, o poskytovatele zřizované právnickou osobou, které ale mají vlastní právní subjektivitu nebo o u větších organizací o ústřední („mateřskou“) instituci (centrálu organizace). Pokud to právní forma a stanovy poskytovatele umožňují, respektive o tom orgány poskytovatele rozhodnou, může poskytovatel vytvořit menší organizační jednotky, které budou poskytovat sociální služby určitého typu nebo na určitém území. Tyto jednotky mohou mít vlastní právní subjektivitu, („organizační jednotky státu“, „organizační jednotky sdružení“). V takovém případě lze tyto jednotky chápat opět jako poskytovatele, v opačném případě patrně půjde spíše o zařízení sociálních služeb. Poskytovatele sociálních služeb charakterizuje bez ohledu na počet zařízení, které provozuje, a sociálních služeb, jež poskytuje, jediné identifikační číslo organizace, sídlo a statutární orgán.

Zařízení sociálních služeb jsou v zákoně o sociálních službách definována taxativním výčtem, respektive doplněním tohoto výčtu, jež se týká možné kombinace různých typů zařízení. V zákoně uvedený výčet zařízení zčásti odráží druhy sociálních služeb ukotvené v zákoně o sociálních službách. Nekopíruje je však zcela a soustřeďuje se na ambulantní a pobytové služby, neboť tyto dvě formy poskytování

sociálních služeb jsou na rozdíl od terénní formy poskytování spojeny s předpokládanou potřebou vytvoření místa či prostoru, v němž bude služba poskytována.

Údaje za zařízení sociálních služeb jsou ve dvou hlavních centrálních zdrojích dat¹⁴ sledovány odlišnými způsoby. Zatímco v jednom z nich¹⁵ jsou prezentovány údaje o 20 *typech zařízení sociálních služeb* a jedná se o údaj za druhy sociálních služeb, které příslušným typům zařízení odpovídají, ve druhém zdroji dat¹⁶ jsou evidovány údaje o všech 33 *druzích sociálních služeb*, přičemž ke každé sociální službě (včetně terénních sociálních služeb) lze samostatně uvést název a sídlo zařízení.¹⁷

První přístup k chápání pojmu zařízení sociálních služeb implikuje, že se pojem téměř shoduje s termínem sociální služba (i když v takovém případě by se to týkalo jen části z nich). Druhý naopak implikuje, že v rámci jednoho zařízení může být poskytován větší počet sociálních služeb. S ohledem na tuto inkonzistenci v chápání pojmu „zařízení“ ve dvou základních datových zdrojích nebude při rozboru shromážděných údajů zařízením sociálních služeb věnována pozornost.

Poslední doposud nediskutovanou otázkou je vztah mezi pojmy poskytovatel sociálních služeb a sociální služba. Již z výše uvedených souvislostí plyne, že jeden poskytovatel sociálních služeb může poskytovat větší počet služeb. Na tomto místě je třeba doplnit, že toto se netýká pouze sociálních služeb, ale poskytovatel sociálních služeb může zajišťovat i řadu jiných služeb (to se týká např. zdravotnických zařízení, která mohou být poskytovatelem sociálních služeb poskytovaných ve zdravotnických zařízeních ústavní péče, nebo školských zařízení, která

¹⁴ Registr poskytovatelů sociálních služeb a Roční výkaz o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb.

¹⁵ V Ročním výkaze o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb.

¹⁶ V Registru poskytovatelů sociálních služeb.

¹⁷ Druhý popsany systém evidence umožňuje poskytovateli přiřadit veškeré typy sociálních služeb poskytované společně nebo v jednom místě a patrně by tak mohl lépe vypovídat o organizačním zajištění poskytovaných služeb. V případě některých sociálních služeb (především terénních sociálních služeb) ale může být uváděn spíše z formálních důvodů a nemusí tak mít dostatečnou vypovídající hodnotu.

mohou v režimu zákona o sociálních službách provozovat například odborné sociální poradenství).

Užitečné je sledovat jak informace o poskytovatelích sociálních služeb, tak informace o jimi poskytovaných službách. Okruh shromažďovaných informací je z podstaty věci širší u sociálních služeb než u jejich poskytovatelů. Řada údajů se přímo vztahuje pouze k sociálním službám a je možné je sledovat pouze za sociální služby (jedná se například o údaje o kapacitě služby, o její cílové skupině či o kraji/krajích, ve kterém/kterých je služba poskytována).

2.4 Sektory národního hospodářství a možnosti působení sociálních služeb v různých institucionálních sektorech

Používání spojení **sektor národního hospodářství** není zcela jednotné. Obecně lze jako určitý sektor národního hospodářství vnímat skupinu ekonomických subjektů, které se vyznačují určitými společnými charakteristikami a liší se od subjektů, které byly zařazeny do jiného sektoru.

Rozlišení jednotlivých sektorů národního hospodářství tak může být založeno na různých kritériích a sektory národního hospodářství lze vymezit a vzájemně od sebe odlišit více různými způsoby. Za nejvýznamnější lze považovat rozlišení sektorů národního hospodářství podle:

- ekonomických činností subjektu¹⁸,
- povahy vlastnictví (soukromoprávní / veřejnoprávní instituce),
- nakládání se ziskem či ztrátou,

¹⁸ Právě toto hledisko je pro rozlišení sektorů ekonomiky používáno velmi hojně. Spojení „sektor ekonomiky“ (případně „sektor národního hospodářství“) je také velice často chápáno jako synonymický výraz k pojmu „**odvětví ekonomiky**“ (respektive „odvětví národního hospodářství“). V případě analýz zaměřených úzce na rozbor odvětvové struktury národního hospodářství je i v případě použití pojmu „sektor“ dostatečně zřejmé, k čemu tento pojem odkazuje a v zásadě jej lze používat jako zástupný termín k výrazu „odvětví“. V obecné pojmové hierarchii je ale pojem „sektor národního hospodářství“ zastřešujícím pojmem, u kterého ještě nebyla specifikována kritéria pro rozdělení sektorů. V tomto textu je proto označení „sektor národního hospodářství“ chápáno právě v tomto obecnějším smyslu. Pro označení sektorů rozlišených na základě okruhu ekonomických činností je bezpochyby přesnější používat pojem „odvětví“.

- míry formalizace (formalizované subjekty / neformální iniciativy),
- právní formy ekonomického subjektu,
- typu zřizovatele atd.

Volba vhodného kritéria pro rozlišení sektorů národního hospodářství se odvíjí od cílů a zaměření realizovaných zkoumání. Pro některé typy analýz je přitom nejvhodnější, rozlišovat sektory národního hospodářství podle více různých kritérií současně. Nejčastějším způsobem rozlišení **institucionálních sektorů národního hospodářství** je tak jejich rozlišení podle kombinace těchto tří kritérií:

- otázky, zda se jedná o iniciativy soukromoprávní či veřejnoprávní povahy,
- otázky, zda subjekt usiluje o dosažení zisku a
- otázky, zda ekonomiku vytvářejí formalizované subjekty či různé neformální iniciativy.

K rozlišení sektorů podle těchto tří kritérií lze přistoupit více různými způsoby. Český statistický úřad¹⁹ ve statistice ročních národních účtů vychází z Evropského systému účtů ESA 1995²⁰ a používá tak pro rozlišení institucionálních sektorů velmi důkladně rozpracovanou metodiku. Při rozlišení sektorů ČSÚ sleduje ještě čtvrté kritérium - odvětvovou příslušnost institucí (přičemž podle tohoto kritéria jsou rozlišovány pouze dvě skupiny ekonomických subjektů - finanční instituce a nefinanční podniky) a celkově tak ČSÚ rozlišuje pět institucionálních sektorů národního hospodářství: nefinanční podniky, finanční instituce, vládní instituce, domácnosti a neziskové instituce sloužící domácnostem.

Jako velmi užitečné se ukazuje rozlišení institucionálních sektorů národního hospodářství pomocí trojúhelníkového schématu, které navrhl Pestoff [1995]. Toto schéma zahrnuje všechna tři výše zmíněná kritéria, ale hranice mezi jednotlivými institucionálními sektory nejsou ostře

¹⁹ Viz <http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.indexnu>

²⁰ Viz http://apl.czso.cz/nufile/ESA95_cz.pdf

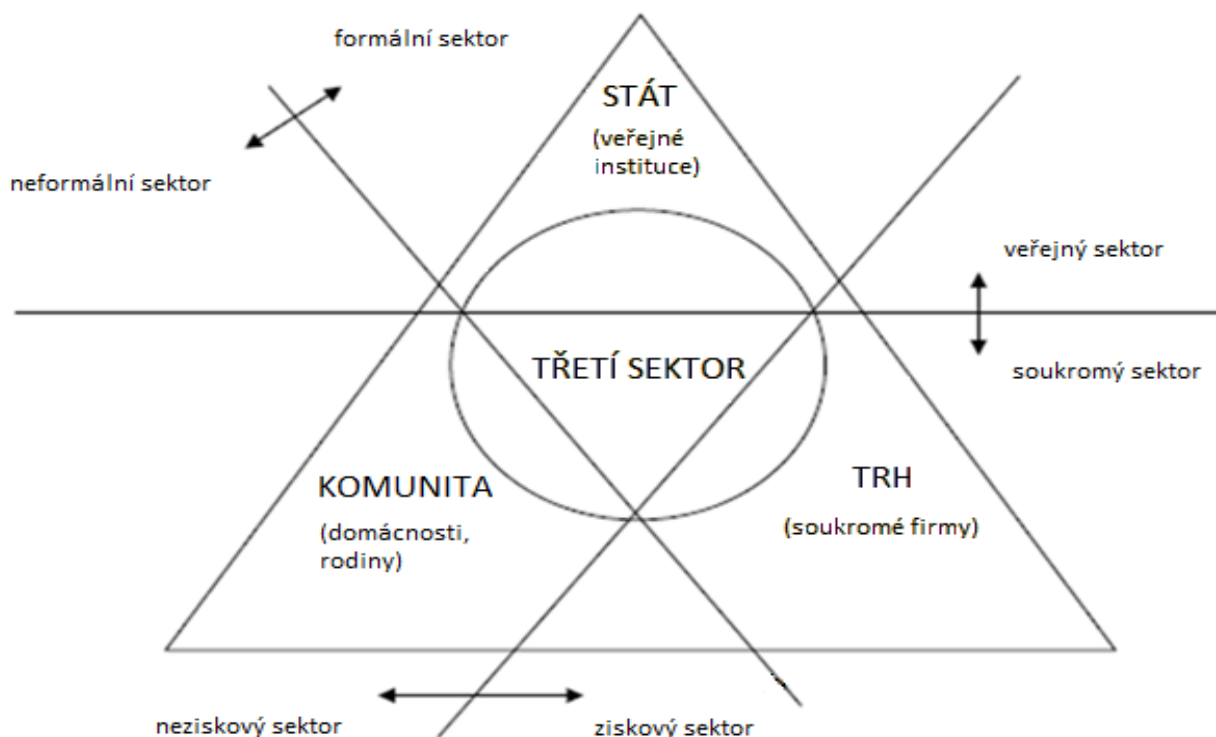
oddělené (viz diagram 1). Schéma lépe odráží reálné podmínky a skutečnost, že některé ekonomické subjekty se nacházejí na rozhraní jednotlivých sektorů.

Toto schéma bylo primárně vytvořeno s cílem vyjasnit prostor, ve kterém jsou vyvíjeny občanské iniciativy, respektive působí organizace třetího sektoru, popřípadě občanského sektoru. Uvedené schéma je tak v původní či upravené podobě velmi hojně citováno v publikacích, které se zaměřují na tematizaci a studium *občanského sektoru* [Hunčová 1999: 81; Potůček 2005: 87] popřípadě se věnují vymezení a studiu *třetího sektoru*²¹ [např. Dohnalová 2010: 145; Defourny, Pestoff 2011: 17]. Velmi usnadňuje také vyjasnění postavení *sociální ekonomiky* či *družstevního sektoru* v národním hospodářství [např. Hunčová 2004: 151; Hunčová 2008: 14]. Prostřednictvím modifikovaného Pestoffova schématu jsou často ilustrovány i další důležité otázky týkající se např. role těchto institucionálních sektorů ve společnosti, případně způsobu fungování organizací, které do těchto sektorů náleží [např. Hunčová 2004: 104; Potůček 2005: 87; Dohnalová 2010: 145]²².

²¹Někteří autoři poukazují na různá úskalí pojmu třetí sektor [srov. Bačuvčík 2005; Rosenmayer 2005; Skovajsa 2010: 32]. Podle Skovajsy je proto vhodnějším spojením „občanský sektor“. Spojení občanský sektor a třetí sektor ale nejsou vždy chápány jako přesné pojmové ekvivalenty [Šloufová 2011: 25].

²²Poněkud odlišným způsobem než ostatní autoři s upraveným diagramem pracuje Potůček. Ten ve své práci [Potůček 2005: 87] podtrhuje roli trhu, státu a občanského sektoru jakožto regulátorů společenského vývoje. V jeho pojetí je tedy kladen větší důraz na dynamiku společenského vývoje a vliv jednotlivých skupin subjektů na vývojové tendence ve společnosti a také na principy, které jsou pro jednotlivé institucionální sektory klíčové. Potůček se tak již nesoustředí přímo na samotné rozlišení určitých institucionálních sektorů a identifikaci subjektů, které do jednotlivých sektorů spadají.

Diagram 1: Trojúhelníkový model pro rozlišení institucionálních sektorů národního hospodářství



Zdroj: Defourny, Pestoff 2011: 17.

V následujících několika odstavcích jsou v krátkosti nastíněny možnosti působení sociálních služeb ve všech čtyřech základních institucionálních sektorech, které je možné rozlišit s pomocí Pestoffova schématu.²³

Formální ukotvení aktivit je jedním z klíčových předpokladů působení subjektu v režimu zákona o sociálních službách. **Neformální iniciativy** proto představují spíše subsidiární formy pomoci, které jsou zajišťovány mimo tento legislativní rámec.

²³ V dalším textu tak jsou jen zcela okrajově tematizovány hraniční oblasti, tj. oblasti, které lze chápat jako hranice třetího sektoru, ale nejedná se již o oblast působení nestátních neziskových organizací, tj. 1) oblasti, v níž působí družstva (společná oblast pro třetí sektor a trh), oblasti partnerství a úzké spolupráce třetího sektoru s veřejným sektorem, respektive zajišťování veřejných programů subjekty třetího sektoru (pomezí veřejného sektoru a třetího sektoru) a oblast působení různých svépomocných skupin spontánních občanských iniciativ (rozhraní mezi komunitním sektorem a třetím sektorem). Bližší informace (ne však ve vztahu k oblasti sociálních služeb) viz Defourny, Pestoff [2011: 19-20].

Komunitní sektor tak sociální služby ve smyslu zákona o sociálních službách neposkytuje vůbec, ale mohou v něm vznikat iniciativy, jež mají podobné zaměření jako sociální služby a v mnoha ohledech formalizované poskytování sociálních služeb doplňují. Iniciativy spadající do komunitního sektoru tak vytvářejí a posilují kapacitu pro uspokojení různých specifických potřeb, včetně potřeb na jejichž uspokojení se zaměřují i sociální služby.

Role komunitního sektoru se tak sociálních služeb týká spíše nepřímo a v zásadě lze říci, že snižuje nároky na systém sociálních služeb (současně ale snižuje i prostředky pro financování sociálních služeb – viz dále). Je také důležité, že neformální péče je poskytována v přirozeném sociálním prostředí osoby, jíž je péče poskytována, což je velmi důležitý princip i pro poskytování sociálních služeb.

Možnosti poskytování podpory a pomoci s využitím komunitních zdrojů usnadňuje dávka příspěvek na péči (viz kapitola 5.3). Lze tedy říci, že i pro činnost komunitního sektoru existují určité formalizované předpoklady, nicméně ty se týkají především přiznání, změn, zrušení a administrace této dávky a kontroly jejího využívání, nikoliv však podmínek pro samotné poskytování péče. I přes existenci právního institutu, který možnosti působení komunitního sektoru v této oblasti významně ovlivňuje, spadá poskytování pomoci a podpory osobám, které pobírají příspěvek na péči a nevyužívají sociální služby, jednoznačně do neformálního sektoru.

Ze samotné povahy sociálních služeb plyne, že v tomto pododvětví národního hospodářství patrně **není primárním cílem snaha o vytváření a přerozdělení zisku**, respektive že této otázce bude věnována marginální pozornost a že možnosti nakládání s případným ziskem budou výrazně regulovány či přímo znemožněny.

Tyto regulace a omezení mohou být zavedeny na základě autonomního rozhodnutí organizace (volba právního statutu organizace při

jejím založení, stanovy organizace, vnitřní regule pro fungování organizace, správní akty jejích statutárních orgánů).

Možnosti vytvářet a přerozdělovat zisk ale může regulovat a omezovat také vnější prostředí, ve kterém organizace působí. Lze přitom předpokládat velmi široké spektrum determinant [srov. Průša 2011a], která povahu tohoto prostředí ovlivňují. V následujícím odstavci bude v krátkosti ilustrována již pouze role legislativy.

Pro organizaci jsou určující jednak předpisy upravující režim fungování organizací s určitou právní formou (například příspěvkových organizací či občanských sdružení) a jednak zákon o sociálních službách a prováděcí vyhláška k tomuto zákonu. Tato vyhláška (a v základních parametrech již zákon o sociálních službách) u některých druhů sociálních služeb stanoví, že jsou poskytovány bezplatně, u dalších sociálních služeb pak reguluje maximální možnou výši úhrad od klientů. Zatímco v případě předpisů týkajících se přímo právní formy organizace je omezena spíše možnost přerozdělení případných zisků, zákon o sociálních službách a prováděcí vyhláška k tomuto zákonu omezují spíše možnost jejich generování.

Zaměření organizací primárně na jiné cíle než zisk lze předpokládat u převážné většiny subjektů poskytujících sociální služby. Samozřejmě ani v pododvětví sociálních služeb ale nelze (i přes omezené možnosti dosahování zisku) vyloučit možnost podnikání na otevřeném trhu. Tuto možnost je nicméně možné vnímat spíše jako hypotetickou [srov. Mertl 2007: 39; Průša, nedatováno (a)] a v těchto případech lze předpokládat, že půjde spíše o aktivity na rozhraní mezi trhem a občanským sektorem, jež jsou označovány pojmy družstevnictví, sociální podnikání, participativní ekonomika nebo sociální ekonomika [více viz např. Hunčová 1999; Dohnalová 2006; Šloufová 2011]

Poměrně obtížné je též samotné posuzování „neziskovosti“ určitého ekonomického subjektu. Důležitou okolností v tomto ohledu je již určitá nepřesnost adjektiva „neziskový“ – zpravidla totiž není omezena možnost zisk vytvářet, ale možnost zisk přerozdělovat. V Angličtině proto není

používáno označení „non-profit“, ale přesnější pojem „not-for-profit“, který odkazuje k tomu, že ekonomický subjekt *nebyl založen za účelem zisku*. V češtině však chybí odpovídající pojmový ekvivalent a nevhodnějším výrazem tak i přes uvedené skutečnosti zůstává pojem „neziskový“, který i odráží převládající jazykový úzus v této oblasti. [srov. Boukal 2009] i termíny používané v legislativě [Merlíčková-Růžičková 2011].

Tyto a další významné skutečnosti pak vedou k tomu, že pro zhodnocení „neziskovosti“ neexistují žádná jednoznačná kritéria. Orientace na zisk (respektive orientace na jiné principy než zisk) by také měla být primárně hodnocena přímo podle aktivit příslušného ekonomického subjektu, ne „pouze“ podle jeho právní formy. [srov. Hunčová 2004: 112-117]²⁴ Je také otázkou, ke kterému institucionálnímu sektoru přiřadit družstva a sociální podniky, u kterých není neziskovost jejich (primárním, bezpodmínečným apod.) cílem (v některých případech dokonce programově), avšak rozhodně je nelze spojovat s komerčním sektorem.

Jak vyplynulo již z výše uvedených souvislostí, do poskytování sociálních služeb se mohou zapojovat **veřejnoprávní i soukromoprávní organizace**. Tyto dvě skupiny organizací lze od sebe poměrně dobře odlišit s pomocí údajů o právní formě.²⁵ Vypovídací schopnost údaje o

²⁴ V tomto ohledu lze předpokládat, že k významným změnám dojde v souvislosti s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) k 1.1.2014. Ten kromě řady jiných významných změn vymezuje status veřejné prospěšnosti, který by měl právě k odlišení ziskového a neziskového sektoru přispět. V současnosti nicméně nelze předjímat, nakolik tato či další změny zavedené novou legislativní úpravou tomuto úsilí napomohou. Již v současnosti lze v tomto směru zaznamenat některá kritická stanoviska. Pro potřeby této práce je nicméně významnější spíše rozlišení mezi veřejným a soukromým sektorem (k tomu i k významu nové legislativní úpravy viz dále).

²⁵ Nový občanský zákoník promění celkové podmínky pro působení fyzických i právnických osob. Od ledna 2014 tak bude potřebné i při snaze o rozlišení veřejného a soukromého sektoru reflektovat tuto novou právní úpravu. V současnosti však ani v tomto případě nelze dostatečně předjímat, jakým způsobem se v důsledku nové právní úpravy změní „velikost“, struktura, fungování, kapacita apod. veřejného, respektive soukromého sektoru. Z těchto důvodů, a také s ohledem na to, že se tato práce zaměřuje na vyhodnocení situace (legislativní podmínky, použité zdroje i použítá data) před 1. lednem 2014, budou v dalším textu stěžejní otázky této práce sledovány výhradně v kontextu doposud platné legislativy, tj. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Zároveň je potřebné uvést, že navzdory mnoha zásadním změnám, které nový občanský zákoník přinese, lze hovořit o změně pouze některých parametrů ovlivňujících

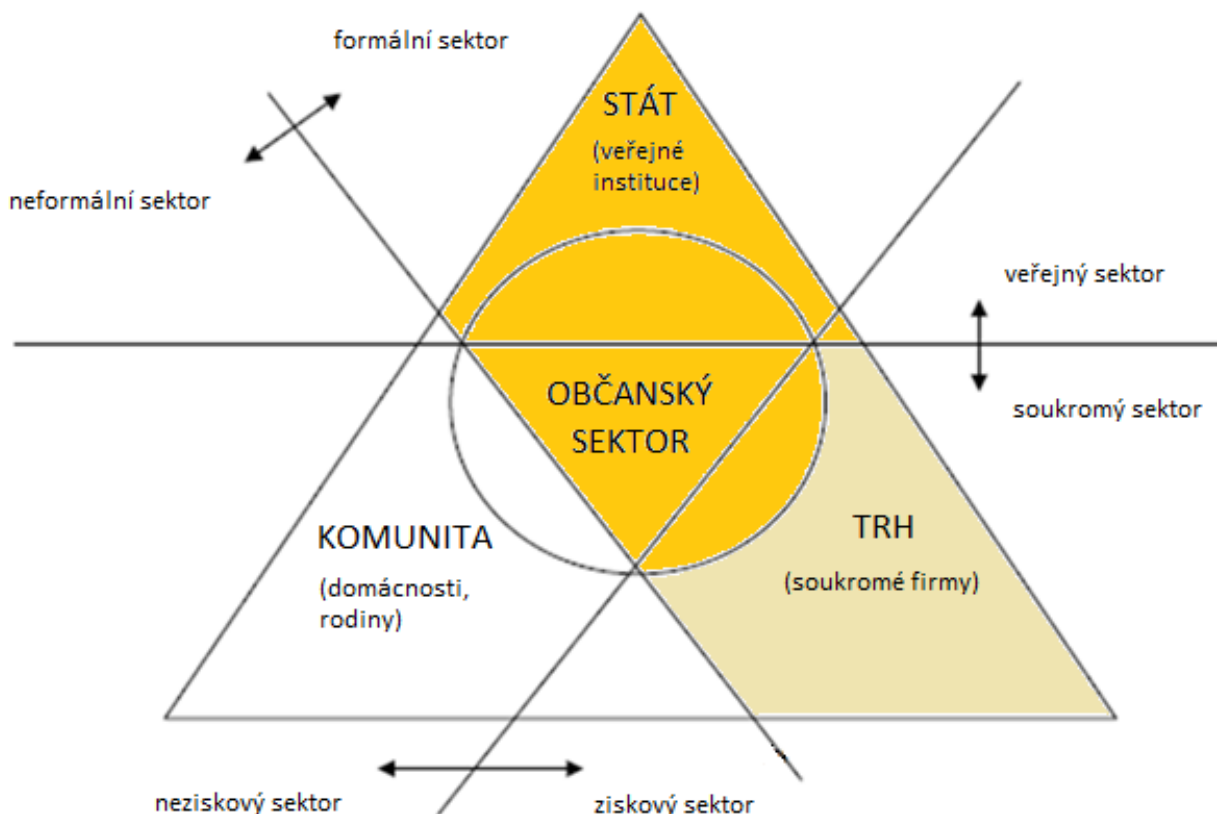
právní formě je však do určité míry limitována, neboť nevypovídá o „faktickém vlastnictví“, respektive o tom, jakým orgánům je organizace odpovědná.

Z těchto důvodů je pro rozlišení těchto dvou institucionálních sektorů více relevantní údaj o typu zřizovatele organizace než údaj o její právní formě (srov. kapitola 2.3). Prostřednictvím údaje o typu zřizovatele je možné identifikovat povahu „vlastnictví“, respektive kompetence ke „kontrole činnosti“ u organizací, u nichž došlo ke změně právní formy například v souvislosti s jejich transformací, ale nadále některé jejich statutární orgány kontrolují a chod organizace významně ovlivňují instituce veřejného sektoru. Samosprávné a současně veřejnými institucemi kontrolované organizace představují určitý přechod mezi veřejným a občanským sektorem, nicméně svým charakterem mají bezpochyby blíže spíše k veřejnému než k občanskému sektoru.

Relevanci jednotlivých institucionálních sektorů (vymezených v návaznosti na vymezení navržené Pestoffem – viz výše) pro sociální služby schematicky znázorňuje diagram 2.

system sociálních služeb v ČR a u řady jiných parametrů lze předpokládat i nadále značnou kontinuitu, případně intenzivnější vliv dalších klíčových okolností (např. rozhodování politických elit, ekonomická situace apod.).

Diagram 2: Institucionální sektory, v nichž mohou působit organizace poskytující sociální služby



Zdroj: Zpracováno podle Defourny, Pestoff 2011: 17, úprava autor.

Pozn.: Tmavé zvýraznění označuje institucionální sektory, které jsou pro poskytování sociálních služeb obvyklé. Světlé zvýraznění označuje sektor, kde organizace poskytující sociální služby působit mohou, ale jejich poskytování organizacemi z tohoto institucionálního sektoru není obvyklé.

Ze všech tří sledovaných hledisek, na základě nichž byly v předchozím textu rozlišeny hlavní institucionální sektory národního hospodářství, lze jako dostatečně jasné dělítko chápat pouze míru formalizace. V komunitním sektoru (který lze rozlišit právě podle tohoto kritéria) pak sociální služby ve smyslu zákona o sociálních službách nepůsobí. Ve všech ostatních institucionálních sektorech poskytovatelé sociálních služeb působit mohou. **Práce se proto téměř výhradně²⁶ zaměří na analýzu formálního sektoru.**

²⁶ Částečnou výjimkou je v tomto ohledu pouze kapitola 5.3, která se věnuje příspěvku na péči. Nicméně i v té budou diskutovány pouze obecné předpoklady a nebude proveden detailnější rozbor situace v této oblasti.

Nejméně zřetelné je naopak hledisko snahy o dosahování, respektive přerozdělení zisku. Poskytovatelé sociálních služeb mohou působit i v rámci komerčního sektoru, ale tuto možnost lze považovat za spíše hypotetickou a počet takovýchto organizací patrně bude naprosto zanedbatelný. S ohledem na obě tyto skutečnosti **nebude rozlišováno mezi komerčním sektorem a neziskovým sektorem** a organizace spadající do těchto dvou sektorů v práci budou pojednány společně (pouze s výjimkou následující kapitoly, v níž budou uvedeny některé obecnější charakteristiky trhu a občanského sektoru).

Poskytovatelé sociálních služeb mohou náležet do veřejného sektoru i do soukromého (současně však také formálního) sektoru. Pro rozlišení těchto sektorů existují poměrně dobré předpoklady. S ohledem na obě tyto skutečnosti je toto hledisko pro práci klíčové. **Otázka, zda lze organizace poskytující sociální služby řadit k veřejnému nebo soukromému sektoru, je pro celou tuto práci stěžejní a rozdílům mezi těmito dvěma skupinami poskytovatelů je z různých hledisek věnována samostatná pozornost ve více kapitolách (1.2, 3, 8).**

V kapitole 3.1 pak budou přiblíženy klíčové teoretické poznatky týkající se předností a nedostatků jednotlivých sektorů a tato otázka bude následně pojednána také ve vztahu k pododvětví sociálních služeb.

2.5 Členění veřejného sektoru a úloha státní správy a územní samosprávy při poskytování sociálních služeb

Pojmy „veřejný sektor“ a „veřejná správa“ zahrnují velmi rozmanitý okruh subjektů, respektive aktivit, které tento sektor vykonává, a veřejný sektor je proto žádoucí ještě dále rozčlenit.

Subjekty veřejného sektoru i oblasti veřejné správy lze přitom členit podle různých hledisek. K nejvýznamnějším členěním patří rozdělení podle resortů (případně veřejnými institucemi spravovaných agend). Pro potřeby této práce je ale významné nejprve rozlišení mezi pojmy veřejný sektor a veřejné (veřejnoprávní) instituce na straně jedné a pojmy **veřejná správa a instituce veřejné správy** na straně druhé. Zatímco

první dva pojmy se vztahují k institucím, které lze ztotožnit s veřejným sektorem národního hospodářství ve smyslu, v jakém byl přiblížen v předchozí kapitole, druhé dva se týkají pouze organizací, které přímo vykonávají státní správu a samosprávu, ale už ne jimi zřizovaných právnických osob, rozpočtových organizací, organizačních složek státu či veřejnoprávních korporací podle zvláštního předpisu.

Instituce veřejné správy je možné dále rozdělit podle toho, zda je příslušná agenda vykonávána jakožto **státní správa** nebo jako **územní samospráva**. Tj. podle toho, zda jde o ústřední orgány veřejné správy nebo instituce reprezentující územní samosprávu. V případě územní samosprávy je také potřebné dále rozlišovat mezi územní samosprávou zajišťovanou základními územními samosprávnými celky (obcemi) a územní samosprávou zajišťovanou vyššími územními samosprávnými celky (kraji).

V případě státu (tj. ústředních orgánů státní správy) je pro oblast sociálních služeb resortně příslušným orgánem MPSV. V případě krajů a obcí spadají sociální služby do gesce odborů sociálních věcí, případně jiných odborů vytvořených za účelem zajištění této agendy (organizační strukturu si kraje a obce mohou vytvořit s ohledem na podmínky specifické pro jejich území).

Resortní příslušnost je tedy v případě sociálních služeb zřetelně určena. Neméně důležitou otázkou je ale také rozdělení kompetencí v oblasti sociálních služeb mezi jednotlivé instituce veřejné správy, tj. mezi ústřední státní orgány (za účelem zpřehlednění textu bude dále používáno též zjednodušené označení „stát“), kraje a obce.

Tyto tři kategorie budou rozlišovány nejen v pasážích věnujících se kompetencím těchto tří skupin aktérů, ale i při vyhodnocování údajů o poskytování sociálních služeb. V případě státu a krajů již ale nebude v souvislosti s poskytováním sociálních služeb zaměřena pozornost na tyto instituce veřejné správy samotné, ale na organizace, které stát nebo kraje zřizují. V případě obcí pak budou sledovány údaje o poskytování sociálních služeb zahrnovat informace o počtu či kapacitě obcí, které přímo poskytují

sociální služby, i o počtu a kapacitě organizací, jejichž zřizovateli jsou obce nebo městské části hlavního města Prahy. **Při vyhodnocování poskytování sociálních služeb tak budou poskytovatelé sociálních služeb reprezentující veřejný sektor rozděleni do tří skupin podle typu instituce veřejné správy, která sociální služby poskytuje nebo je jejich zřizovatelem.**²⁷

Je zřejmé, že stát, kraje i obce plní při výkonu veřejné správy více různých funkcí (více viz kapitola 6.3). Okruh i „vyvážení“ cílů se přitom u subjektů reprezentujících tyto jednotlivé složky veřejného sektoru liší. Stejně tak se liší i jejich kapacity (kompetence, personální vybavenost, finanční zdroje apod.) pro plnění svěřených úkolů, očekávání kladená na jednotlivé složky veřejné správy i některé principy, kterými se při výkonu svěřených funkcí řídí (srov. kapitola 3.3).

Obecně by však mělo platit, že působení všech těchto složek veřejné správy se bude vzájemně doplňovat a přispívat k tomu, aby výkon veřejné správy jako celku odpovídal celkovým nárokům, které na ní jsou kladeny (více viz kapitola 3). Totéž by přirozeně mělo platit nejen obecně pro výkon veřejné správy, ale také aktivity realizované v pododvětví sociálních služeb, přičemž v tomto případě je nezbytná účelná koordinace aktivit nejen mezi těmito třemi typy institucí veřejné správy, ale také se subjekty občanského a tržního sektoru. Předpokladem dosažení takové situace je nejenom kvalitní výkon agendy, která byla příslušné instituci svěřena, ale také odpovídající vyvážení pravomocí (a s nimi souvisejících povinností, které jsou instituci samotné nebo jinému subjektu uloženy) mezi státem, kraji a obcemi.

²⁷ Důvodem použití takto komplikované formulace je to, že v případě vyhodnocení poskytování sociálních služeb není použito rozlišení institucí veřejné správy na stát, kraje a obce, ale rozlišení, které je od tohoto rozlišení institucí veřejné správy odvozeno a zahrnuje i další veřejnoprávní subjekty, přičemž ty jsou do jednotlivých skupin zařazeny podle jejich zřizovatele.

Jako optimální vyvážení kompetencí lze přitom chápat takové jejich rozdělení, které se příznivě promítne do kvality výkonu veřejné správy jako celku a současně bude vytvářet vhodné podmínky i pro kvalitní výkon činností zajišťovaných soukromým sektorem. Je zřejmé, že velice obtížné je nejen dosažení popsaného cílového stavu, tj. poskytování sociálních služeb v odpovídajícím počtu a kvalitě, ale i zajištění výchozí předpokladů, mezi něž patří mimo jiné právě odpovídající vyvážení pravomocí a povinností subjektů působících v této oblasti. Zároveň je zjevné, že představy různých aktérů politiky sociálních služeb o optimálním nastavení kompetencí a povinností různých subjektů se mohou velmi výrazně lišit. Teoretická východiska, podle kterých může být hodnocena adekvátnost nastavení pravomocí jednotlivých institucí veřejné správy, budou více diskutována v kapitolách 3.2 a 3.3.

3. Teoretická východiska

V případě sociálních služeb lze rozlišit dva hlavní okruhy klíčových zásad nebo východisek. V prvním případě lze hovořit o východiskách a principech, jimiž by se mělo řídit **samotné poskytování sociálních služeb**. Nejvýznamnější „interní“ zásady ukotvuje přímo zákon. V odstavci 2 ustanovení § 2 zákona o sociálních službách jsou základní zásady poskytování sociálních služeb popsány následovně:

„Rozsah a forma pomoci a podpory poskytnuté prostřednictvím sociálních služeb musí zachovávat lidskou důstojnost osob. Pomoc musí vycházet z individuálně určených potřeb osob, musí působit na osoby aktivně, podporovat rozvoj jejich samostatnosti, motivovat je k takovým činnostem, které nevedou k dlouhodobému setrvávání nebo prohlubování nepříznivé sociální situace, a posilovat jejich sociální začleňování. Sociální služby musí být poskytovány v zájmu osob a v náležitě kvalitě takovými způsoby, aby bylo vždy důsledně zajištěno dodržování lidských práv a základních svobod osob.“

[zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů]

Je zřejmé, že uvedené zásady se týkají primárně vztahu mezi poskytovatelem sociální služby a jejím uživatelem a teprve zprostředkovaně dalších institucí (např. inspekce kvality sociálních služeb apod.). Vedle těchto zásad je však potřebné věnovat pozornost také zásadám a východiskům, která se týkají **obecněji politiky sociálních služeb**, tj. nejenom samotného poskytování sociálních služeb.

Za stěžejní východiska politiky sociálních služeb lze považovat kromě výše uvedených „interních“ východisek, také východiska, která se týkají celkové organizace a fungování systému sociálních služeb. Většina těchto východisek (respektive všechna dále sledovaná) se přitom netýká výhradně sociálních služeb, ale uspořádání sociálních systémů obecně a je proto nutné je pojednat všeobecně. Na rozdíl od výše uvedených

východisek se tato „organizační“ východiska přímo týkají cíle této práce a v této kapitole tak již bude pozornost věnována pouze jim.

Vzhledem k tomu, že sociální služby mohou poskytovat instituce veřejné správy (případně organizace zřizované těmito institucemi) i soukromoprávní organizace (a to jak neziskové organizace, tak subjekty reprezentující tržní sektor) budou v této kapitole nejprve v krátkosti shrnuty přednosti a selhání, jež jsou příznačná pro státní, tržní, respektive občanský sektor²⁸. Následně budou přiblíženy vybrané teoretické přístupy k veřejné správě. Jako významná východiska pro působení orgánů státní samosprávy a územní samosprávy v oblasti sociálních služeb je potřebné chápat také tři klíčové principy, které jsou určující pro organizaci služeb na určitém území, tj. principy subsidiarity, uniformity a variability.

3.1 Trh, stát a občanský sektor a jejich přednosti a selhání

3.1.1 Obecné vymezení trhu, státu a občanského sektoru a jejich vliv na fungování společnosti

Trh podle Potůčka [2005: 87] představuje „samoregulační systém, v němž poptávka a nabídka alokují vzácné zdroje (statky) efektivněji než kterýkoli z dalších známých regulačních mechanismů.“ Tato definice odkazuje k několika podstatným skutečnostem: Jedná se o *systém*, který určitým způsobem působí na společnost a zároveň funguje v jejím rámci. K uvedenému lze dodat, že pozici tohoto systému ve společnosti určují různé vnější determinanty, zároveň je ale tento systém protkán sítí vazeb mezi subjekty, respektive aktéry, kteří v tomto systému participují a utvářejí jej. Tento systém je zároveň založen na efektivní alokaci statků, tj. na určitém konkrétním *mechanismu*, respektive *principu*, který je určující pro jeho vymezení a způsob fungování.

²⁸ V této kapitole bude rozlišováno mezi komerčním sektorem a občanským sektorem. Jako organizace občanského sektoru nebudou v této kapitole chápány pouze organizace, které neusilují o dosahování zisku ale také organizace, které se ziskem nakládají specifickým způsobem (např. sociální podniky, družstva - srov. diagram 1 a komentář k tomuto diagramu). Nejedná se tedy pouze o neziskové organizace vymezené podle hlediska „neziskovosti“ (srov. kapitola 2.4) a pro označení tohoto sektoru je proto vhodnější označení „občanský sektor“.

Hlavní přednosti trhu lze shrnout do těchto tří hlavních okruhů: efektivnost (maximalizace ekonomické efektivnosti, efektivnější řešení komplexních úloh), prostor pro inovace (sklon k inovacím, prostor pro uplatnění tvořivosti a podnikavosti) a značná flexibilita (opakování úspěšných experimentů, rychlá adaptace na změny podmínek, opouštění neúspěšných nebo zbytečných činností, schopnost reagovat na požadavky spotřebitelů a přizpůsobovat jim nabídku poskytovaných služeb) [Potůček 2005: 90].

Hlavní selhání trhu pak souvisejí v první řadě s tím, že trh dostatečně nezohledňuje jiná kritéria než ekonomickou efektivnost. Subjekty reprezentující trh tak nemají kapacitu řešit netržní cíle a jejich působení nemá žádoucí přínos či přímo selhává při snahách o zmenšení nerovností v rozdělování statků, zachování institucionálních hodnot, zajištění lidské důstojnosti, kultivaci a uplatnění lidského potenciálu či zajištění udržitelného způsobu života. [ibidem: 91-93]

Tržní selhání nicméně souvisejí nejenom s dominantní orientací na ekonomickou efektivnost a nedostatečné zohledňování mimoekonomických cílů. Další významnou příčinou selhání trhu je i skutečnost, že tržní mechanismus zdaleka nefunguje podle ideální představy o jeho fungování a dochází v něm k různým odchylkám oproti tomuto ideálu. Mezi takovéto skutečnosti lze řadit především existenci tzv. veřejných statků, existenci externalit, nedostatečnou konkurenci na trhu, informační asymetrii, měnící se preference účastníků tržní směny, různé negativní důsledky neregulované konkurence či zanedbání budoucnosti. [ibidem: 93-95]

Stát lze podle Hendrycha [Hendrych a kol. 2005: 122; zvýraznění původní] chápat jako „politickou formu organizace společnosti na určitém území, na kterém vykonává moc, označovanou jako *státní moc*“, přičemž státní moc se od jiných druhů veřejné moci odlišuje „schopností vnutit vůli

představující státní zájem jednotlivcům, sociálním skupinám i celé státní společnosti²⁹. [ibidem: 122]

Přednosti státu spatřuje Potůček v přípravě a realizaci rozhodnutí politického charakteru, působení v oblastech, kde není alternativa k užívání nástrojů práva a veřejné správy, kde by náklady tržního systému byly neúměrně vysoké (v situaci, kdy je státní intervence může snížit) nebo když je požadavek na rychlost řešení situace významnější než požadavek na ekonomickou efektivnost. [Potůček 2005: 96]

V souvislosti se selháními státu Potůček [ibidem: 96-100] pojednává samostatně selhání, která jsou specifická pro způsoby politického rozhodování na ústřední úrovni (v této souvislosti se věnuje třem vybraným státoprávním uspořádáním), pro výkon státní správy (činnost byrokratického aparátu) i pro decentralizované formy vládnutí.

V případě totalitárních politických systémů tak nejvýznamnější selhání spatřuje v nedostatečné autokorekci a potlačení tvořivého potenciálu lidí. V případě politických systémů založených na přímé demokracii zmiňuje různá úskalí referenda a možnost vítězství nevýrazné většiny nad vyhraněnou menšinou. Typickými selháními zastupitelské demokracie jsou soustředění politické reprezentace na agendy atraktivní pro voliče, odcizení politické reprezentace zájmům voličů, vliv organizovaných zájmů a nátlakových skupin, omezený časový horizont pro rozhodování, vliv médií. Samotný výkon státní správy selhává především v důsledku nízké efektivity, omezené adaptability byrokratických aparátů a odcizení jejímu poslání. Pro decentralizované soustavy je pak příznačná

²⁹ Všeobecně je v této práci označení stát používáno pouze v souvislosti s ústředními orgány státní správy. Pro společné označení státní správy i územní samosprávy jsou v práci používána obecnější označení veřejná správa, veřejný sektor, instituce veřejného sektoru, veřejnoprávní subjekty apod. V této kapitole jsou nicméně citovány pasáže z jiných zdrojů, v nichž jsou označení „stát“ a „přednosti a selhání státu“ používány všeobecně pro označení veřejné správy a pro působení subjektů veřejného sektoru. S ohledem na tuto skutečnost a především snahu o přehlednější prezentaci citovaných souvislostí bude v této kapitole (na rozdíl od celkového úzu v této práci) označení „stát“ chápáno obecněji a bude zahrnovat i územní samosprávu. Lze totiž konstatovat, že velká část dále uváděných předností státu se týká nejen státní správy, ale také základních a vyšších územních samosprávních celků, a to jak v přenesené působnosti, tak v rámci jejich vlastní působnosti. V případě selhání je pak územní samosprávě věnována samostatná pozornost.

složitost řízení, ohrožení veřejných zájmů aktivitami nátlakových skupin, které prosazují vlastní zájmy, a fiskální externality, tj. přenášení finanční zodpovědnosti na vyšší správní celek.

Občanský sektor vymezuje Potůček [2005: 103] jako „institucionalizované vyjádření života občanské společnosti“ a tvoří jej „organizace, které jsou formou dobrovolného sdružování občanů sdílejících společné hodnoty a ochotných spolupracovat na společném díle“. [ibidem: 103] Frič a Bútora [2005: 156] s odkazem na Salamona prezentují hlavní znaky organizací občanského sektoru, jimiž jsou:

- institucionalizovaná podoba,
- soukromá povaha (jsou institucionálně oddělené od státní správy ani nejsou řízeny orgány, ve kterých převládají státní úředníci),
- skutečnost, že nerozdělují zisk,
- samosprávnost a autonomie a
- dobrovolnost.

Uvedené vymezení občanského sektoru vychází ze stanovených klíčových charakteristik organizací náležejících do tohoto sektoru. Takové vymezení má na straně jedné v podstatě obecnou platnost, na druhou stranu bližší představu o relevantních subjektech, které do tohoto sektoru spadají, si lze udělat až na základě porovnání těchto charakteristik a charakteristik různých druhů organizací, definovaných zpravidla jejich právní formou.³⁰ V kontextu stávající právní úpravy jsou za **organizace občanského sektoru** zpravidla považovány evidované právnické osoby registrovaných církví a náboženských společností, občanská sdružení³¹, obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy.³² Situace v této

³⁰ Toto kritérium samozřejmě není jediné možné a ani není pro potřeby ohraničení občanského sektoru ideální, nicméně všeobecně je chápáno pro tyto účely jako nejvhodnější z existujících kritérií. Srov. také kapitola 2.4.

³¹ Občanská sdružení reprezentují pouze určitou část organizací, které byly zřízeny podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, a mají právní formu „sdružení“.

³² Přístup, kdy jsou jako organizace reprezentující občanský sektor chápány právě tyto typy organizací, je široce sdílen akademickou sférou, Radou vlády pro nestátní neziskové organizace a zpravidla i orgány státní správy a organizacemi občanského sektoru. Nicméně jako organizace občanského sektoru mohou být chápány i organizace

oblasti nicméně projde zásadní proměnou k 1. lednu 2014, kdy nabyde účinnosti nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), který podstatným způsobem ovlivní i přístupy k tematizaci organizací občanského sektoru (srov. také poznámky 24 a 25).

Občanský sektor je podle Potůčka lépe než trh a stát schopen zajišťovat činnosti, které negenerují žádný nebo jen minimální zisk, vyžadují vcítění do potřeb dalších osob a ochotu jimi pomoci, vyžadují celostní přístup, předpokládají efektivní okamžitou pomoc jednotlivcům, předpokládají značnou důvěru klientů k organizaci, jsou založené na dobrovolné práci nebo se při nich uplatňují morální kritéria či osobní odpovědnost. Organizace občanského sektoru mají také lepší předpoklady než trh nebo stát při získávání finanční podpory prostřednictvím darů. [Potůček 2005: 106]

Jako nedostatky, respektive selhání občanského sektoru Potůček označuje nedostatečnou kapacitu pro řešení rozsáhlých úkolů, absenci občanských iniciativ v oblastech, v nichž by byly potřebné, zvýšenou citlivost na osobnostní charakteristiky, hrozbu byrokratizace činností, nejistotu a nestabilitu a zástěrku pro krytí ziskového motivu. [ibidem: 107-108]

3.1.2 Poskytování sociálních služeb institucemi reprezentujícími trh, stát a občanský sektor

Jak již bylo uvedeno (viz kapitola 2.4) poskytovateli sociálních služeb mohou být tržní subjekty, subjekty občanského sektoru i instituce veřejné správy nebo jimi zřizované organizace. Orgánům státní správy a územní samosprávě nadto v oblasti sociálních služeb náleží také další kompetence. Ty v dalším textu této práce budou pojednány také,³³ nicméně již nebude podrobněji rozebírána jejich souvislost s teoretickými

s některými dalšími právními formami, například organizace, které nedosahují zisk podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, pokud mají soukromoprávní charakter.

³³ Viz kapitoly 5.2 a 5.4 a 6.3.

východisky diskutovanými výše ani s východisky nastíněnými v dalších dvou podkapitolách.

Z výše uvedených předností a selhání trhu, státu a občanského sektoru je zřejmé, že poskytování sociálních služeb je svoji povahou nejbližší organizacím občanského sektoru a velmi blízko k němu mají také orgány státní správy a územní samosprávy.

V případě tržních subjektů lze konstatovat, že možnosti jejich působení v oblasti sociálních služeb jsou vzhledem k přednostem a selháním příznačným pro tento sektor spíše omezené (srov. také kapitola 2.4). Bez ohledu na to však platí, že pro poskytování sociálních služeb mohou mít dobré předpoklady soukromoprávní i veřejnoprávní subjekty.

Možnosti rozlišení soukromoprávních subjektů na organizace občanského sektoru a tržní subjekty jsou však poměrně omezené.³⁴ Nabízí se proto otázka, zda soukromoprávní poskytovatele služeb ještě dále rozlišovat. V této práci soukromoprávní poskytovatelé dále rozlišování nebudou, přičemž je zřejmé, že většinu z nich budou reprezentovat organizace občanského sektoru (s ohledem na lepší podmínky pro uplatnění organizací občanského sektoru v oblasti sociálních služeb a s ohledem na značnou převahu právních forem typických pro organizace občanského sektoru v oblasti sociálních služeb mezi poskytovateli sociálních služeb).

Rozlišení mezi veřejným a soukromým sektorem je pro potřeby této práce dostatečné, protože se přímo týká hlavního cíle této práce. Naproti tomu otázka nakládání s případným ziskem se cíle a předmětu zkoumání této práce výrazněji netýká. Upuštění od snahy rozlišovat

³⁴ Při tomto rozlišení lze vycházet především z údajů o právní formě. Tento údaj však o způsobu nakládání s případnými zisky vypovídá pouze nepřímo. I přesto je používání tohoto údaje poměrně rozšířené a k rozlišení obou sektorů bývá zpravidla využíván ze tří důvodů: a) vhodnosti jednotlivých právních forem a příslušné právní úpravy pro organizace občanského sektoru a pro tržní subjekty, b) předpokladu, že organizace si příslušnou právní formu zvolila primárně právě s ohledem na způsob nakládání případnými zisky a c) frekvenci využívání jednotlivých právních forem (tj. obvyklém využívání určité právní formy) organizacemi občanského sektoru a tržními subjekty.

organizace občanského sektoru a tržní subjekty tak pro tuto práci nepředstavuje příliš významné omezení.

Určité omezení lze spatřovat v tom, že při obecnějším zhodnocení získaných poznatků o poskytování sociálních službách lze jen obtížně odhadovat, u jak velké části soukromoprávních poskytovatelů sociálních služeb se mohou vyskytnout selhání a přednosti typické pro občanský sektor. Na základě výše uvedené premisy o převaze organizací občanského sektoru v této skupině poskytovatelů lze předpokládat, že selhání a přednosti občanského sektoru se patrně budou týkat naprosté většiny těchto poskytovatelů. Ani při rozlišení všech tří sektorů nicméně není snadné najít odpověď na otázku, jaké přednosti a selhání mohou být příznačné pro oblast poskytování sociálních služeb v souvislosti s tím, jaké typy subjektů tyto služby poskytují. Důvodem je, že i v tomto případě platí, že výše uvedené přednosti a selhání jednotlivých sektorů lze chápat jako jevy sice typické, které však lze popisovat spíše na konkrétních příkladech a nelze nikdy přesněji odhadnout riziko toho, zda nastanou, a jaké mohou být jejich dopady na celkovou podobu fungování určitého sociálního systému.

Je proto vhodné, otázku formulovat poněkud obecněji: v jakých nejdůležitějších ohledech ovlivňuje zjištěná míra zapojení veřejnoprávních a soukromoprávních subjektů podobu pododvětví sociálních služeb a jeho fungování. Odpověď na tuto otázku závisí na tom, jaká kritéria budou sledována, respektive z jaké teoretické perspektivy je na tuto otázku nahlíženo. V dalších dvou podkapitolách proto budou přiblížena další dvě klíčová teoretická východiska využitelná k posouzení této otázky.

3.2 Efektivita výkonu veřejné správy z teoretické perspektivy

3.2.1 Teoretické přístupy k efektivitě výkonu veřejné správy

V rámci správní vědy je **veřejná správa** oddělována od politiky a rozumí se jí administrativní (tedy nikoli politické) složky, respektive procesy ve státní správě [srov. Hoós a kol. 2005: 133 135]. Stěžejním východiskem při jejím studiu je potom Weberův koncept ideální byrokracie. [ibidem: 135 - 136] **Ideální model byrokracie** podle Webera charakterizují tyto skutečnosti:

- struktura moci má neosobní povahu,
- rozhodování probíhá na základě formalizovaných pravidel,
- je definována hierarchie a stanovena odpovědnost,
- úředníci jsou vybíráni podle jejich výkonnosti,
- odměňování úředníků je založeno na jasných pravidlech,
- žádný úředník nemá zájem na majetku, s nímž operuje,
- je uplatňována disciplína a kontrola výkonu úředních povinností

[cit. podle Hoós a kol. 2005: 136, upraveno]

Weberovo pojetí ideální byrokracie bylo dalšími autory podrobena kritické diskusi, přičemž bylo poukázáno na některé jeho jednostrannosti či nedostatky a řada autorů navrhla další teorie věnující se otázce efektivního fungování veřejné správy. V dalším textu budou v krátkosti přiblíženy tři přístupy k této otázce – koncepty New Public Administration, New Public Management a neoweberiánská pojetí veřejné správy.

Koncept **New Public Administration** vychází z předpokladu, že politická a administrativní složka vládnutí jsou v praxi vzájemně výrazně provázány a představa, že je lze oddělovat a sledovat odděleně, je mylná. Podle Walda, autora tohoto konceptu, nemůže být teorie veřejné správy prostá politických hodnot a zájmů a úředník by proto podle tohoto přístupu měl být spíše „aktivním aktérem“ než pouze „vykonavatelem“ stanovených procedur. Jako další klíčové principy New Public Administration lze chápat participaci, jež přispívá k rozmělnění moci, decentralizaci, která umožňuje větší zapojení občana, a pojetí byrokracie

jako byrokracie zastupitelské, tj. jako výkonu správy primárně usilující o naplnění zájmů svých „klientů“ (primárním zájmem by neměly být procedurální otázky). [srov. ibidem: 144]

Ústřední otázkou konceptu **New Public Management** je primární důraz na ekonomičnost, účinnost a efektivitu organizací, nástrojů či programů a na kvalitu poskytovaných služeb. Jako druhořadé jsou vnímány procedurální otázky. Tento přístup by měl výkon veřejné správy zbavit její rigidity, kterou by jinak posilovalo striktní dodržování procedurálních postupů. Provozním manažerům by mělo toto pojetí veřejné správy současně umožnit větší flexibilnější a samostatnější rozhodování a současně na ně přenést odpovědnost za prováděná rozhodnutí. Celkově by podle tohoto přístupu měl být posílen důraz na řízení (řízení rizik, měření výkonů apod.). Není přitom nutné, aby si tento přístup „osvojily“ instituce veřejné správy, neboť příslušné agendy mohou a měly by podle tohoto přístupu být zajišťovány externími subjekty formou kontraktů mezi veřejnými institucemi a tržními subjekty. Přístup New Public Management tak otevírá cestu k privatizaci veřejné správy nebo některých jejích agend. Podobně jako New Public Administration tak může i New Public Management přispívat k rozmělnění moci, byť v tomto případě se tak neděje posilováním participace občanů, ale vytvořením podmínek pro přesun určité agendy mimo veřejný sektor. [srov. ibidem: 146]

Neo-weberiánská pojetí veřejné správy (Neo-Weberian State³⁵) mohou klást důraz na různé otázky, nicméně v krátkosti lze postihnout tak, že modernizace klasického byrokratického aparátu je sice uznávána jako potřebná, ale předpokládá se, že ne všechny důležité otázky, které vyvstávají v souvislosti s potřebou modernizace, lze řešit s pomocí marketingových přístupů. Kromě využívání marketingových

³⁵ Oproti původnímu anglickému termínu je v češtině v textu použito množné číslo a méně specifické spojení „pojetí veřejné správy“. Tato úprava zde byla zvolena s ohledem na to, že označení Neo-Weberian State představuje souhrnné označení pro přístupy, které vykazují různé rysy dále v textu přiblíženého neo-weberiánského pojetí veřejné správy. Záměrem takto upraveného označení bylo již v úvodu naznačit variabilitu přístupů, které odpovídají této kategorii.

přístupů jsou proto i nadále opodstatněné některé zásady tradičního byrokratického uspořádání, jež by měly být zůstat zachovány. Podstatnou otázkou pro tento přístup je potom nalezení takové pozice, která bude obě tyto premisy efektivně kombinovat. [srov. Pollitt, Bouckaert 2011: 23]

Uvedené přehledy klíčových charakteristik tří sledovaných přístupů neměly za cíl tři vybrané teoretické koncepty zevrubně charakterizovat. To ani není možné, neboť všechny tři myšlenkové koncepty byly rozpracovány řadou autorů a velká část z výše uvedených charakteristik i celková pojetí uvedených konceptů byla z různých hledisek podrobena diskusi či přímo problematizována.³⁶ Cílem předchozího textu proto bylo spíše postihnout základní ideovou podstatu sledovaných teoretických konceptů a uvést výčet nejvýznamnějších charakteristik, které jsou s nimi spojovány. Všechny tři uvedené teoretické koncepty tak velmi výrazně překračují výše uvedenou rámcovou charakteristiku a nabízejí širší interpretační rámce pro hodnocení míry poskytování sociálních služeb institucemi veřejné správy, než by vyplývalo pouze z výše uvedených souvislostí.

³⁶ Například zatímco ve výše uvedené charakteristice teoretického konceptu New Public Management je zdůrazněna tendence k privatizaci veřejných služeb, jiní autoři poukazují spíše na to, že tento koncept zahrnuje především nástroje vedoucí k zavádění manažerských přístupů do poskytování veřejných služeb. De Vries a Nemeč v této souvislosti hovoří o dvou odlišných orientacích v konceptualizaci New Public Managementu, z nichž každá klade důraz na jeden z obou uvedených výkladů. Současnou společenskou situaci (potřeba existence veřejných služeb v době ekonomické recese, zkušenosti s negativními dopady extrémní preference poskytování veřejných služeb na bázi kontraktů apod.) podle nich lépe odráží druhý z obou uvedených přístupů. Oponují tak tezi některých autorů (respektive ji zpřesňují) o překonanosti celého konceptu New Public Managementu: podle těchto autorů na významu a vlivu (v odborné i politické debatě) oproti 90. letům 20. století výrazně ztratila pouze jedna z obou větví přístupu k tomuto konceptu [De Vries, Nemeč 2012].

3.2.2 Přístupy institucí veřejné správy k poskytování sociálních služeb

Institute veřejné správy se v souvislosti s poskytováním sociálních služeb mohou angažovat následovně:

1. přímo poskytovat sociální služby³⁷,
2. využít zřizovatelské kompetence a zřídit organizaci poskytující sociální služby,
3. z titulu zřizovatele iniciovat či podporovat transformaci jimi zřizované organizace poskytující sociální služby,
4. z titulu zřizovatele rozhodnout o zrušení jimi zřizované organizace poskytující sociální služby a
5. nemusejí vyvíjet žádné aktivity týkající se poskytováním sociálních služeb (i v takové situaci mohou vytvářet různé mechanismy podporující jiné poskytovatele v rámci jejich dalších kompetencí).

V dalším textu budou tyto přístupy institucí veřejné správy k poskytování sociálních služeb porovnány s výše nastíněnými koncepty věnujícími se efektivitě výkonu veřejné správy. Ještě před tím je však vhodné věnovat pozornost také otázce obecného vlivu každého z těchto pěti typů jednání instituce veřejné správy na „velikost“ veřejného sektoru v pododvětví sociálních služeb (z hlediska počtu a kapacity veřejnoprávních poskytovatelů sociálních služeb³⁸).

První dva uvedené typy jednání zvyšují roli veřejného sektoru v pododvětví sociálních služeb.³⁹ Vliv třetího uvedeného typového jednání na „velikost“ veřejného sektoru závisí na tom, jaké dopady bude mít

³⁷ Poskytování sociálních služeb může probíhat souběžně s aktivitami, při nichž instituce využívá zřizovatelské kompetence nebo jedná z titulu zřizovatele organizací poskytujících sociální služby.

³⁸ Šířeji o velikosti veřejného sektoru v pododvětví sociálních služeb vypovídají také kapacity veřejných institucí finančně, metodicky, personálně či jiným způsobem podporovat fungování či rozvoj tohoto pododvětví národního hospodářství. Tyto otázky se však samotného poskytování sociálních služeb již přímo netýkají a jsou součástí jiných agend veřejných institucí.

³⁹ A to i tehdy, kdy má organizace zřizovaná za účelem poskytování sociálních služeb právní formu obecně prospěšné společnosti nebo akciové společnosti, protože jejím zřizovatelem je i v takovémto případě veřejná instituce. Tyto organizace mají vyšší autonomii při rozhodování než například příspěvkové organizace, nicméně jejich „vlastníkem“ a donátorem nadále v menší či větší míře zůstávají veřejné instituce.

transformační proces – transformovaná organizace sice nadále zůstává veřejnoprávní institucí⁴⁰, nicméně transformace může mít pozitivní či negativní dopad na kapacitu a možnosti působení této organizace (tedy i na celkovou kapacitu veřejných poskytovatelů sociálních služeb). Čtvrtý uvedený typ jednání „velikost“ veřejného sektoru v pododvětví sociálních služeb zmenšuje a v posledním případě nemá příslušná instituce veřejné správy na jeho „velikost“ (ve smyslu rozsahu přímo či zřízovanou organizací poskytovaných služeb) žádný vliv. U instituce, která žádné služby neposkytuje (ani nezřizuje organizace poskytující sociální služby), ale lze předpokládat existenci určitého potenciálu pro budoucí širší zapojení do poskytování sociálních služeb („velikost“ veřejného sektoru se tak sice aktuálně nemění, existuje ale možnost jeho zvětšení v budoucnu).

Vzhledem k možnosti poskytování sociálních služeb veřejnoprávními i soukromoprávními subjekty se otázka efektivního výkonu veřejné správy přímo dotýká jen některých poskytovatelů. Týká se totiž pouze jednoho ze sektorů národního hospodářství, v nichž mohou sociální služby působit, navíc se přímo netýká všech *veřejnoprávních institucí*, ale pouze *institucí veřejné správy*⁴¹. V této práci zároveň nebude otázka efektivity výkonu veřejné správy sledována ve všech oblastech, ve kterých instituce veřejné správy v oblasti sociálních služeb působí, ale pouze ve vztahu k otázce poskytování sociálních služeb těmito institucemi, která je hlavním předmětem této práce. Ve vztahu k dalším agendám institucí veřejné správy v oblasti sociálních služeb již otázka efektivního výkonu veřejné správy sledována nebude.

I přes pouze částečný překryv tématu efektivity veřejné správy a tématu poskytování sociálních služeb veřejnými institucemi je potřebné průniku těchto dvou otázek věnovat pozornost. Přístup institucí veřejné správy k poskytování sociálních služeb totiž spoluurčuje celkovou podobu pododvětví sociálních služeb. Aktivity určité instituce veřejné správy

⁴⁰ I v tomto případě platí souvislosti uvedené v poznámce 39.

⁴¹ Rozlišení obou pojmů viz kapitola 2.5.

v oblasti poskytování sociálních služeb jsou proto významné nejen pro příslušnou instituci, ale také pro další instituce veřejné správy (např. sousední obce, kraj, na jehož území se obec nachází apod.), poskytovatele sociálních služeb a také pro jejich uživatele (například v situaci, kdy se obec rozhoduje, zda bude poskytovat službu, o kterou je ze strany jejích obyvatel zájem a současně ji jiné organizace neposkytují nebo jejich kapacity nedostačují). Otázka efektivity poskytování sociálních služeb institucemi veřejné správy má více různých rovin – týká se jak samotné instituce, která sociální služby poskytuje (nebo zřizuje organizace, které je poskytují), systému veřejné správy, fungování veřejného sektoru i celého pododvětví sociálních služeb.

Zároveň je potřebné reflektovat, že všechny tři uvedené teoretické koncepty se týkají veřejné správy všeobecně a oblast sociálních služeb je v řadě ohledů specifická (například omezeným prostorem pro tržní sektor, skutečností, že nestátní subjekty jsou z určité, zpravidla poměrně významné, části financovány z veřejných zdrojů apod.). Z těchto důvodů mohou některé z výše nastíněných charakteristik jednotlivých teoretických konceptů nabývat na významu, zatímco jiné mohou být méně relevantní.

Navíc je zřejmé, že popsané „balíčky charakteristik“ jsou spíše určitým souhrnem rámcově charakterizujícím určité ideální typy a nelze předpokládat, že by určitá instituce veřejné správy mohla k poskytování sociálních služeb přistupovat způsobem, který bude ve všech ohledech odpovídat některému ze tří uvedených teoretických konceptů, respektive že bude možné její přístup ve všech uvedených ohledech vyhodnotit. Je tak možné sledovat nanejvýš to, ke kterému z uvedených přístupů mají určité postupy nejbližší a z jakých důvodů. V následujícím textu proto sice bude v krátkosti nastíněno, ke kterým ze tří uvedených teoretických přístupů se nejvíce blíží nebo může blížit pět v úvodu této podkapitoly nastíněných forem zapojení institucí veřejné správy do poskytování sociálních služeb.⁴² Uvedené souvislosti nicméně rozhodně nelze

⁴² U každé z výše popsaných forem zapojení do poskytování sociálních služeb budou přiblíženy nejvýznamnější projevy a dopady, které se mohou týkat některého

mechanicky vnímat tak, že každý z pěti uvedených způsobů jednání institucí veřejné správy automaticky odpovídá některému ze tří výše nastíněných konceptů.

Situaci, kdy instituce veřejné správy sama poskytuje sociální služby, se z popsaných teoretických přístupů k veřejné správě může nejvíce blížit modelu ideální byrokracie v původním Weberově pojetí nebo neo-weberianskému pojetí veřejné správy (v závislosti na tom, ke kterému z těchto modelů se více blíží fungování příslušné instituce veřejné správy). Důvodem je to, že poskytování sociálních služeb je přímo zahrnuto do organizační struktury instituce veřejné správy a principy pro výkon této agendy tak budou patrně v mnohém odrážet model uplatňovaný v příslušné instituci veřejné správy. Podobně je možné vnímat i situaci, kdy instituce veřejné správy zřídí a provozují příspěvkovou organizaci. I v tomto případě má totiž instituce veřejné správy značné možnosti ovlivňovat organizační strukturu a různé aspekty fungování nově zřízené organizace.

Odlišná situace ale nastane v případě, kdy instituce veřejné správy za účelem poskytování sociálních služeb zřídí nebo provozuje organizaci s právní formou obecně prospěšné společnosti nebo akciové společnosti, a v situaci, kdy dojde k přeměně právní formy příspěvkové organizace na některou z těchto právních forem. V těchto případech ponechává instituce veřejné správy nově vzniklé nebo transformované organizaci daleko širší autonomii. Tento typ jednání ve vztahu k poskytování sociálních služeb tak má některé znaky společné s konceptem New Public Administration (rozmělnění moci, decentralizace) a některé s konceptem New Public Management (větší prostor pro autonomní rozhodování managementu organizace).

Zrušení organizace zřizované institucí veřejné správy a situace, kdy veřejná instituce neposkytuje sociální služby a nezřizuje žádné organizace za účelem jejich poskytování, mají nejbliže ke konceptu New Public

z popsaných teoretických konceptů, respektive bude zhodnoceno, ke kterému teoretickému konceptu má příslušný typ jednání svými charakteristikami nejbliže.

Management. V těchto případech instituce veřejné správy přenechává poskytování sociálních služeb na jiných subjektech a patrně vychází z předpokladu, že jiné subjekty dovedou sociální služby v potřebném rozsahu poskytovat samy i bez zapojení této instituce do jejich poskytování.

Je zřejmé, že různé instituce veřejné správy mohou volit a také volí odlišné přístupy k otázce poskytování sociálních služeb. Některé instituce veřejné správy také mohou být současně zřizovateli více organizací poskytujících sociální služby. Transformace či zrušení jedné takovéto organizace za těchto okolností nemusí odrážet snahy o redukci dosavadní aktivity instituce při poskytování sociálních služeb, ale může být motivována jinými důvody.

Jak již bylo uvedeno výše, ani na základě detailních informací „pouze“ o formě zapojení institucí veřejné správy do poskytování sociálních služeb není možné hodnotit, ke kterému z uvedených teoretických konceptů inklinuje veřejná správa (z hlediska jejího vztahu k poskytování sociálních služeb) jako celek.⁴³ To ale ani cílem této kapitoly nebylo. Cílem předchozích odstavců bylo pouze přiblížit, k jakým teoretickým přístupům ve veřejné správě lze nejlépe připodobnit různé typy jednání institucí veřejné správy ve vztahu k poskytování sociálních služeb.

Z uvedeného je zároveň patrné, že vztahování určitých charakteristik přímo k výše popsaným teoretickým konceptům je značně komplikované a velice často také z důvodu existence různých metodologických překážek také značně problematické [srov. např. Pollitt 2007: 110-111; Pollitt, Dan 2011: 4-7].

⁴³ Současně nelze ani obecně konstatovat, který typ jednání je vhodnější a měl by být preferován, protože pro volbu kteréhokoli z uvedených typů jednání mohou existovat různé dostatečně relevantní důvody. Možnosti vyhodnocení této otázky komplikuje také to, že rozhodování veřejné instituce o jejím přístupu k poskytování sociálních služeb do značné míry závisí na dalších podmínkách – především na potřebnosti zajištění určitých druhů služeb a míře jejich zajištění dalšími subjekty a není možné jednotlivé typy jednání posuzovat izolovaně bez znalosti těchto skutečností.

Z těchto důvodů je vhodnější zaměřit se při hodnocení role institucí veřejné správy při poskytování sociálních služeb pouze na vybrané aspekty týkající se uvedených teoretických konceptů.⁴⁴ **Jako nejvíce významné otázky lze v tomto směru vnímat především druh, počet a kapacitu služeb poskytovaných veřejnými institucemi a také otázku míry jejich autonomie při rozhodování. Tato práce se přitom zaměří na první tři uvedené aspekty.** Otázka míry autonomie organizací při rozhodování bude pouze zběžně nastíněna s využitím údajů o právní formě organizací, která o této otázce sama o sobě vypovídá jen velmi málo.

Pro komplexní zhodnocení souvislostí mezi rolí institucí veřejné správy při poskytování sociálních služeb a popsány teoretickými koncepty by bylo potřebné věnovat více pozornosti i této otázce, protože míra autonomie organizací při rozhodování má pro uvedené teoretické koncepty poměrně značný význam.⁴⁵ Její podrobnější vyhodnocení však zjevně přesahuje možnosti jedné práce.

Při hodnocení zapojení institucí veřejné správy do poskytování sociálních služeb bude současně věnována pozornost i otázce územní organizace sociálních služeb, která rámec výše nastíněných teoretických přístupů zaměřených na téma efektivity výkonu veřejné správy značně přesahuje a je potřebné se jí věnovat samostatně.

⁴⁴ Případně (s ohledem na možnou neslučitelnost nebo odlišný způsob tematizace aspektů v dalších teoretických konceptech) pouze na aspekty, které jsou příznačné pouze pro jeden nebo dva ze všech popsanych teoretických konceptů.

⁴⁵ V případě služeb poskytovaných veřejnoprávními subjekty lze na straně jedné hovořit o organizačních složkách institucí veřejné správy a jimi přímo řízených organizacích, na druhé straně o organizacích s vlastní rozhodovací autonomií a veřejnoprávních agenturách. Zatímco v prvním případě je zřejmá souvislost spíše s neo-weberianskými přístupy, v případě druhém lze navzdory celé řadě různých rozdílů mezi organizacemi v této kategorii hovořit o souvislosti s konceptem New Public Management [srov. COST Action IS0601 2011: 11-12].

3.3 Principy promítající se do územní organizace veřejných služeb

3.3.1 Principy týkající se územní organizace veřejných služeb a veřejná správa

Podobně jako teorie věnující se efektivitě výkonu veřejné správy se i téma organizačních principů ovlivňujících poskytování veřejných služeb týká primárně pouze institucí veřejné správy⁴⁶. Stejně tak se i tato kapitola zaměří pouze na význam těchto principů při poskytování sociálních služeb (tj. jejich význam již nebude podrobněji rozebírán u jiných agend příslušejících institucím veřejné správy). Podobnost s předchozí kapitolou spočívá také v tom, že role těchto principů je významná nejen pro příslušnou instituci veřejné správy, ale také pro systém veřejné správy, poskytovatele veřejných služeb i pro jejich uživatele.

Zatímco v předchozí kapitole nebylo další rozlišování kategorie „instituce veřejné správy“ potřebné, v této kapitole budou sledovány tři její základní složky, tj. instituce reprezentující stát (ústřední orgány státní správy), kraje (vyšší územní samosprávné celky) a obce (základní územní samosprávné celky). Tyto tři skupiny institucí veřejné správy jsou vymezeny odlišným způsobem, liší se jejich všeobecné kompetence, jejich kompetence v oblasti sociálních služeb (více viz kapitola 6.3) i jejich kapacity ve vztahu k systému sociálních služeb (tj. jejich kapacita poskytovat sociální služby nebo je podporovat jiným způsobem). Proto je nutné, chápat stát, kraje a obce jako odlišné aktéry politiky sociálních služeb (srov. kapitoly 2.5, 5 a 6). Stejně tak je potřebné, rozlišovat mezi veřejnoprávními poskytovateli služeb, jejichž zřizovatelem je stát, kraj nebo obec (v případě obcí připadá v úvahu i možnost, že obec sama poskytuje sociální služby).

Organizaci veřejných služeb na určitém území i fungování veřejné správy ve vztahu k nim velmi výrazně ovlivňují tři klíčové principy: princip subsidiarity, princip uniformity a princip variability. Bližší objasnění těchto tří principů se ukazuje jako velmi potřebné, neboť právě tyto principy

⁴⁶ Tj. pouze státu, krajů a obcí (viz kapitola 2.5).

současně napomáhají snaze o vymezení oblasti působení a úlohy státní správy, respektive obou úrovní územní samosprávy. Usnadňují také pochopení jejich vzájemných vztahů a přibližují důležitá východiska příznačná pro státní, krajskou a obecní perspektivu. Porozumění těmto principům je rovněž důležitým výchozím předpokladem pro hledání optimálního vyvážení kompetencí státních, krajských a obecních institucí.

Značnou pozornost je potřebné věnovat především prvně jmenovanému principu (princip subsidiarity). Ten má řadu velmi významných konsekvencí (viz dále) a také definuje obecnější rámec pro odpovídající uplatnění obou dalších principů. Současně má velmi široký záběr a vyjasnění vztahů mezi státem, krajem a obcemi představuje jen jednu z možností jeho uplatnění (princip je totiž mnohem obecnější a netýká se pouze vztahu mezi různými složkami veřejné správy, ale také vztahů mezi jedincem a rodinou, rodinou a společenstvím, společenstvím a obcí, státem a dalšími organizacemi nebo státem a institucemi Evropské unie). S ohledem na to je v dalším textu přiblíženo více různých přístupů k vymezení tohoto principu, z nichž se každý soustředí na určité významné aspekty tohoto principu.

Subsidiarita představuje jeden ze stěžejních principů pro oblast sociálních služeb, ale i obecněji pro sociální politiku a veřejnou správu. Jak uvádí Žižková [2005a: 34], „pojem je odvozen od latinského slova ‘subsidium’ a znamená poskytování pomoci. Princip je spojen s chápáním subsidiární (podpůrné, pomoc poskytující) činnosti.“ V moderních společnostech pak pojem podle autorky představuje „princip spojující osobní odpovědnost se solidaritou“ [ibidem: 34], podle něhož

„je každý povinen nejdříve pomoci sám sobě, nemá-li tuto možnost, musí mu pomoci rodina. Rodině rovněž přísluší, aby si pomohla sama svými silami a teprve, dostane-li se do velkých obtíží, volá na pomoc jiná společenství. Teprve na posledním místě je k pomoci vyzýván stát. Jeho povinností je primárně pečovat o vytvoření podmínek, aby

si každý mohl pomoci vlastním přičiněním, a sám pomáhá až na posledním místě, jsou-li ostatní možnosti pomoci vyčerpány."

[Žižková 2005a: 34 - 35]

Podle autorů publikace *Obce, města, regiony a sociální služby* [1997: 13] spočívá podstata tohoto principu v „rozvrstvení solidarity“ mezi sociálními systémy, respektive institucemi (na konkrétním příkladu přitom toto rozvrstvení solidarity ilustrují na případu obce a státu). Podle zprávy Ústavu mezinárodních vztahů má subsidiarita tyto tři základní charakteristiky:

*„Historicky se vyvinuly přinejmenším **tři zásady**, které by měly být respektovány, a které by subsidiarita měla zahrnovat kumulativně, a to i v rámci Evropské unie. Zaprvé je to dvojrozměrnost principu, tzn. subsidiarita současně zahrnuje jak alokaci kompetencí ve směru zdola nahoru, tak i alokaci kompetencí ve směru opačném. Subsidiarita má proto jak dostředivé (centralizační), tak odstředivé (decentralizační) účinky. Za druhé je to decentralizační charakter subsidiarity, tzn. přednost by měly za podmínky splnění určitých kritérií dostávat jednotky nižšího řádu. Za třetí je to "test subsidiarity", tj. soubor kritérií, které pomohou co nejobektivněji určit oprávněnou úroveň vhodnou k rozhodování o daném okruhu záležitostí."*

[Ústav mezinárodních vztahů 2002: 3; zvýraznění původní]

Z uvedeného jsou patrné implikace tohoto principu týkající se *uplatňování moci* ve státě či jiném sociálním systému (tj. různých pravomocí). Je zřejmé, že moc by se měla uplatňovat zdola a teprve není-li to možné, respektive opravňuje-li k tomu situace (a k tomuto kroku opravňující situaci lze doložit souborem relevantních kritérií), mohou se pravomoci přenést na vyšší úroveň. Smyslem tohoto přenesení pravomocí nicméně stále je především snaha zajistit subsidiární podporu nižší úrovni, nikoliv odebrání kompetencí nižší úrovni a jejich centralizace.

Svým založením je tedy přístup založený na principu subsidiarity bližší spíše organizaci moci v konfederaci než ve federaci [srov. Hendrych a kol. 2005: 127] Obdobné implikace jako při *uplatňování moci* má princip subsidiarity i při *řízení*, respektive *správě*. Podle Tomeše se sociální otázky

„zásadně upravují na nejnižší úrovni řízení. Na vyšších úrovních se upravují jen tehdy, není-li nižší úroveň správy z důvodu ekonomických nebo sociálních schopna otázku uspokojivě řešit nebo je-li ekonomicky nebo sociálně výhodnější řešit ji na vyšší úrovni správy [...].“

[Tomeš 2002: 58; zvýraznění původní]

Výraznou oporou pro uplatňování principu subsidiarity je v současnosti především Evropská charta regionální samosprávy. Ta zakotvuje právo na regionální samosprávu a zdůrazňuje nejdůležitější předpoklady jeho realizace. [Peková 2004: 32 - 34, 37]. Význam tohoto principu je také zakotven ve významných smlouvách Evropských společenství (Maastrichtská smlouva) a Evropské Unie (Lisabonská smlouva).

Otázkou v případě tohoto principu zůstává jeho konkrétní promítnutí do praxe, neboť princip samotný poskytuje jen velmi obecné vodítko pro posuzování, které úrovni by měly být svěřeny určité kompetence. Konkrétní výklad tohoto principu vždy závisí na tom, podle jakých kritérií bude posouzena situace, kdy je nutné kompetence převést na vyšší úroveň. Tato kritéria však mohou být různými aktéry vnímána odlišně, což může vést i ke zcela odlišnému pohledu na to, zda byl princip subsidiarity v určitém případě zohledněn adekvátně či nikoliv.

Podle autorů publikace *Obce, města, regiony a sociální služby* [Obce, města, regiony a sociální služby: 13] lze veřejné služby (konstatování se tak netýká pouze sociálních služeb) rozdělit do dvou základních skupin. První skupinu služeb charakterizuje jejich univerzální povaha, druhou naopak potřeba zohledňovat různé specifické potřeby, kterým by se měl charakter poskytované služby přizpůsobit:

„Jsou aktivity, které je třeba na celém území státu zabezpečovat uniformně, stejně, protože se tím realizuje zájem státu, ochrana práv občanů, sociální ochrana, např. sociální dávky, garance životního minima, tedy role, pro které si občané stát také vytvořili. Je patrné, že v této oblasti se musí angažovat stát a spíše jen výjimečně by rolemi v této skupině aktivit mohl někoho, např. smluvně pověřit.

Vedle toho jsou takové aktivity, které musí naopak odrážet místní podmínky a potřeby, místní, popř. regionální názor na věc, odrážet i sociálněpolitické doktríny, které si občané vybrali v komunálních [respektive od doby existence krajů také v krajských] volbách. Je patrné, že aktivity tohoto typu patří samosprávným obcím a samosprávným územním celkům.“

[Obce, města, regiony a sociální služby 1997: 13]

Na základě těchto souvislostí lze také vymezit i další dva klíčové principy - princip uniformity a princip variability. **Princip uniformity** odkazuje na snahu veřejné správy zajistit na celém území státu (případně vyššího územního samosprávného celku - kraje) výkon opatření, nástrojů či služeb standardizovanou formou či v určitém minimálním požadovaném objemu.

Naopak **princip variability** odráží skutečnost, že v potřebě zajištění určitých opatření, nástrojů či služeb mohou existovat rozdíly mezi různými regiony. Tento princip je proto oporou pro uplatňování opatření (použití nástrojů, zajištění služeb) v takovém rozsahu, který odpovídá potřebě konkrétního území.

Možnosti uplatňování principů uniformity a variability v praxi nekomplikuje „volnost výkladu“ (jako tomu bylo v případě subsidiarity), ale spíše nejasnosti v otázce, za jakých podmínek se má ten či onen princip uplatnit. Zatímco první princip zajišťuje jednotnost výkonu opatření, nástrojů či služeb, druhý jejich cílenost a přiměřenost vzhledem k regionálním, respektive místním podmínkám. I když se nejedná se o přímo se vylučující protipóly (principy se budou v mnoha případech týkat

odlišných agend či typů služeb), působí oba principy v zásadě proti sobě. Pro praktické uplatnění těchto principů je proto rozhodující vyjasnit agendy, pro které je více relevantní princip uniformity a pro které princip variability.

Za pozornost stojí také poměrně zvláštní působení principu subsidiarity na oba tyto principy: od poněkud komplikovaného vymezení subsidiarity se odvíjí „nekonfliktní“ vztah tohoto principu k oběma jinak v zásadě protichůdným principům. Vztahy mezi pojmy tak lze schematicky znázornit prostřednictvím trojúhelníku, ve kterém mezi body reprezentujícími princip subsidiarity a body zastupujícími další dva principy existuje spojnice, zatímco mezi body reprezentujícími principy uniformity a variability spojnice chybí. V tomto vztahovém trojúhelníku je tedy subsidiarita jakýmsi svorníkem obou dalších principů a může pomoci vyjasnit relevanci těchto dvou principů v konkrétních situacích. Právě uplatnění principu subsidiarity a kritéria, která jsou u tohoto principu považována za relevantní pro otázku subsidiárního přenesení odpovědnosti na vyšší celky, mohou být vhodnou oporou nebo dokonce měřítkem při rozhodování, ve kterých oblastech má vyšší relevanci princip uniformity a ve kterých se má uplatňovat spíše princip variability.

Z uvedených souvislostí zřejmé, že pro územní organizaci veřejných služeb mají principy subsidiarity, uniformity a variability zásadní význam. Pro jednotlivé instituce veřejné správy je ale mají tyto principy význam dosti odlišný. To je patrné zejména ze vztahu státu, krajů a obcí k principům uniformity a variability.

Pro **stát** je příznačný především *princip uniformity*. Uplatňování tohoto principu v jeho nejširším pojetí lze chápat jako jeden z fundamentálních znaků státu. V oblasti sociálních služeb spočívá uplatnění tohoto principu v úsilí státu zajistit, aby jednotliví aktéři politiky sociálních služeb splňovali různé zákonem stanovené požadavky či standardy pro jejich poskytování. Stát tyto podmínky nejenom stanovuje, ale také vytváří instituce, s jejichž pomocí jejich plnění budto sám

zajišťuje, nebo jež kontrolují (a popřípadě i vynucují) jejich plnění u jiných subjektů.

Princip variability do politiky sociálních služeb vnáší zpravidla jiné subjekty než stát (výjimkou jsou například některé programy financované ze státního rozpočtu, které podporují realizaci určitých opatření či služeb na regionální či místní úrovni). Stát tedy podmínky pro uplatnění principu variability utváří především nepřímo tím, jaký prostor v této oblasti přenechává dalším subjektům.

Pro **kraj**, jakožto vyšší územní samosprávný celek, mají oba principy odlišný význam podle toho, týkají-li se vztahu mezi krajem a státem, nebo vztahu mezi krajem a obcí. Ve *vztahu mezi krajem a státem* implikuje princip uniformity omezení iniciativ kraje státem a princip variability naopak možnost širšího uplatnění autonomních regionálních iniciativ. Naproti tomu ve *vztahu mezi krajem a obcí* je princip uniformity spojen s úsilím o jednotu na úrovni celého kraje (např. určitý jednotný standard či postup), zatímco princip variability je spojen s možností reflexe rozdílů i mezi různými oblastmi kraje.⁴⁷

Pro **obec** je při výkonu samosprávy⁴⁸ význam obou principů v podstatě obdobný jako u kraje v případě jeho vztahu ke státu. *Princip uniformity* tak pro obec znamená především omezení jejích iniciativ (nehledě na to, je-li v takovém případě vázána správními či výkonnými akty státu či kraje) a *princip variability* vytváří prostor pro její vlastní iniciativu.

⁴⁷ Možnost reflexe rozdílů mezi různými oblastmi kraje ještě automaticky neznamená, že je nutně budou reflektovat či řešit obce. Tato reflexe a případná opatření mohou nadále přicházet shora (z iniciativy státu, kraje či organizací s regionální působností) i zdola (z iniciativy obcí, lokálních organizací, komunity či jedinců). Z hlediska principu variability je podstatné především to, že možnost místně odlišného přístupu je vůbec uznána. Je přitom již druhotné, kdo na rozdíly poukazuje a kdo případné místně specifické postupy zavádí. Podobně jako v případě významu principu variability pro stát tak i v tomto případě platí, že kraj jej uplatňuje spíše nepřímo tím, kolik prostoru ponechává jiným subjektům.

⁴⁸ Výkonu přenesené působnosti státu orgány obce se zde uvedené souvislosti netýkají.

3.3.2 Uspořádání systému sociálních služeb odrážející principy územní organizace veřejných služeb

Všechny uvedené principy jsou vysoce relevantní nejen obecněji ve vztahu k veřejným službám, ale i pro územní organizaci sociálních služeb. Především princip subsidiarity je vzhledem k současnému pojetí sociální služby a současnému pojetí politiky sociálních služeb v ČR (srov. kapitoly 4.3 a 5) zcela klíčový. [srov. např. Obce, města, regiony a sociální služby 1997: 13; Průša, Tomeš, 2002: 111; Matoušek 2007a: 174] Matoušek vnímá subsidiaritu jako princip, který ve vztahu k poskytování sociálních služeb doporučuje,

„aby byly služby organizovány i poskytovány co nejbližže uživateli, primárně jeho nejbližšími lidmi, pak službami v místě bydliště a pak regionálně dostupnými službami. Místní zdroje (lidé, organizace, materiální zdroje) jsou viděny jako neobyčejně důležité.“

[Matoušek 2007a: 174]

Lze tedy konstatovat, že princip subsidiarity má výrazné implikace týkající se žádoucího uspořádání systému sociálních služeb a odpovídajícího způsobu jejich poskytování.

Uplatnění principů uniformity a variability při rozhodování o územní organizaci sociálních služeb se pak liší podle řady významných okolností. Jednou z nejdůležitějších okolností je v tomto směru druh sociální služby, protože poskytování jednotlivých druhů sociálních služeb klade na jejich poskytovatele odlišné nároky a možnost celku nižší úrovně zajišťovat určité služby se tak liší podle druhu sociální služby velmi výrazně.

Již z předchozího textu bylo v některých ohledech zřejmé, jakým způsobem budou tyto tři principy ovlivňovat poskytování sociálních služeb institucemi veřejné správy. I přesto je však užitečné nejvýznamnější poznatky shrnout v poupravené podobě tak, aby byly zřejmé především jejich implikace týkající se právě otázky poskytování sociálních služeb státem, kraji a obcemi. V tomto, k tématu práce specifickém, shrnutí

některých výše diskutovaných souvislostí je nezbytné zohlednit nejdůležitější charakteristiky politiky sociálních služeb a východiska, která lze v souvislosti s nimi identifikovat. V řadě ohledů je potřebné jít nad rámec výše uváděných obecnějších souvislostí a více se věnovat některým specifickým souvislostem mezi sledovanými principy a stávajícím pojetím sociálních služeb.

Především by sociální služby měly obecně poskytovat nejprve jiné než veřejnoprávní subjekty a pouze pokud jimi poskytované sociální služby neuspokojují existující potřebu, měly by tyto služby zajišťovat obce. V případech, kdy ani obce nejsou schopny uspokojit existující potřebu, by měl poskytování služeb zajistit kraj.

Až k tomuto bodu odpovídá zde uvedená charakteristika obvyklému přístupu k chápání principu subsidiarity. Působnost MPSV je nicméně v zákoně o sociálních službách vymezena značně odlišně než působnost krajů a obcí.⁴⁹ Na MPSV by se tedy odpovědnost v otázce poskytování sociálních služeb, již přenášet neměla.⁵⁰ Důvodem je kromě vymezení působnosti MPSV obecněji celkové pojetí sociálních služeb v ČR a s tím související normativní (nicméně dostatečně zdůvodnitelný a realistický) předpoklad, že na krajské úrovni by již měly být zajištěny veškeré druhy sociálních služeb, a to včetně vysoce specializovaných sociálních služeb [srov. též Průša 2008: 26].

Další klíčové východisko současného pojetí sociálních služeb (odráží princip variability) je, že se různé regiony liší z hlediska potřebnosti jednotlivých druhů sociálních služeb, v důsledku čehož by síť sociálních

⁴⁹ Úloha MPSV (jakožto instituce reprezentující státní správu) nespočívá v samotném poskytování sociálních služeb, ale především ve vytvoření podmínek pro jejich poskytování dalšími subjekty a ve snaze odpovídajícím způsobem usměrňovat výkon agendy týkající se sociálních služeb z úrovně krajů a obcí. Tato úloha se může týkat řady různých oblastí – inspekce kvality sociálních služeb, zajištění transparentních procesů v oblasti sociálních služeb (především ve vztahu k podmínkám pro finanční podporu poskytovatelů), koordinace aktivit krajů, tvorba národního plánu rozvoje sociálních služeb, koncepční a legislativní činnost apod.

⁵⁰ To dokládá i naprosto minimální počet poskytovatelů sociálních služeb zřizovaných státem (viz závěr kapitoly 6.3). To, že stát i přes uvedenou skutečnost zřizuje několik organizací poskytujících sociální služby, ale patrně odráží spíše jiné skutečnosti než subsidiární přenesení zodpovědnosti na vyšší úroveň z důvodu nedostatečnosti či neúčelnosti poskytování sociální služby na nižší úrovni.

služeb poskytovaných v určitém regionu měla vždy odrážet primárně místní potřeby.

Podstatnou okolností je také to, že z celkového počtu 33 druhů sociálních služeb je potřebné některé služby⁵¹ zajišťovat ve větším rozsahu vzhledem k větší poptávce po těchto službách. Tyto služby jsou zároveň zpravidla určeny velice širokému okruhu oprávněných osob (např. odborné sociální poradenství, které se neprofiluje úzce pouze na určité situace, pečovatelská služba apod.).

Vyšší poptávka po určitém druhu sociálních služeb zakládá potřebu existence vyššího počtu a vyšší kapacity příslušných služeb. U těchto služeb tak existují vhodné předpoklady pro vytvoření vysoce rozvinuté sítě služeb odrážející principy decentralizace nebo dekoncentrace⁵² i na menším území. (Díky silnější poptávce se může kapacita sociálních služeb ve větší obci naplnit, aniž by jí využívali občané menších obcí v nejbližším okolí obce a i v těchto menších obcích tak může existovat dostatek zájemců o službu tohoto typu a její provozování se může ukázat jako potřebné a účelné.)

Pro základní územní samosprávné celky, tj. obce lze obecně za prioritní považovat právě druhy sociálních služeb, po kterých je na daném území nejsilnější poptávka (tedy především služby, které mají široký okruh oprávněných osob a které je potřebné zajišťovat ve větším rozsahu).⁵³ Celky nižší úrovně by měly podporovat především tyto

⁵¹ Otázka, které konkrétní druhy sociálních služeb odpovídají následující charakteristice, může být hodnocena podle různých kritérií a její posouzení je proto velmi individuální. Pro potřeby této práce nicméně není rozhodující vyhodnotit, které konkrétní druhy sociálních služeb odpovídají uvedené charakteristice, ale již samotné upozornění na to, že část sociálních služeb má právě zde popisovanou povahu.

⁵² V obou těchto případech síť sociálních služeb charakterizuje poskytování sociálních služeb ve více různých zařízeních, popřípadě na různých místech (opačný přístup odrážející principy centralizace nebo koncentrace by vedl k soustředování služeb v určitém zařízení nebo na určitém místě). Rozdíl mezi decentralizací a dekoncentrací spočívá v tom, zda a jakou zodpovědnost za rozhodování mají jednotlivá zařízení, tj. zda jednájí spíše „samosprávně“ nebo spíše fungují jako „pobočky“ či „detašovaná pracoviště“ určité centrální organizace.

⁵³ Mezi důvody pro stanovení těchto služeb jako prioritních by ale nemělo patřit pouze to, že jde o nejčastější nebo největší služby na daném území, pouze to, že je po nich největší poptávka, to, že byla stanovena určitá jednotná míra podpory různých služeb (a ve výsledku mají nejvyšší „absolutní“ prioritu právě ty služby, které jsou poptávány

služby.⁵⁴ U těchto služeb snad nelze vnímat jako nerealistický (opět spíše normativní) předpoklad, aby tyto služby byly zajištěny všemi obcemi s pověřeným obecním úřadem (tj. obcemi II. typu – více viz kapitola 6.3).

Pro některé⁵⁵ druhy sociálních služeb je naopak příznačná vysoká specializace (např. tísňová péče, intervenční centrum, raná péče). Velmi specifický charakter mohou mít také sociální služby, u nichž vysoká specializace nevyplývá ze samotného vymezení služby v zákoně, ale konkrétní sociální služba se specializuje na velice specifickou klientelu nebo typy životních situací (např. odborné sociální poradenství poskytované obětem trestných činů, poradenství poskytované osobám, jejichž život je v konfliktu se zákony ČR apod.).

Tyto služby nemusí být možné nebo účelné poskytovat v menších obcích a patrně je bude možné poskytovat pouze ve větších obcích, popřípadě v regionálních centrech. V případě těchto vysoce specializovaných služeb proto existuje značný prostor pro subsidiární přenesení odpovědnosti na celek vyšší úrovně.

Pro celky vyšší úrovně, tj. kraje by měly být prioritní vysoce specializované typy sociálních služeb. A to především proto, že na rozdíl od celků nižší úrovně mají dostatečné předpoklady pro vyhodnocení potřebnosti poskytování těchto služeb na celém sledovaném území a na základě těchto poznatků mohou nastavit odpovídající počet poskytovaných služeb i jejich odpovídající regionální rozmístění. U vysoce specializovaných sociálních služeb také lze předpokládat, že je není možné

nejčastěji), nebo skutečnost, že jde o nejvíce viditelnou skupinu sociálních služeb, jejíž podporu bude jako opodstatněnou snáze vnímat i politická reprezentace nebo veřejnost. Podstatná je především skutečnost, zda kapacitu poskytované služby mohou z větší části naplnit „pouze“ zájemci o službu z daného území. V opačném případě by se při hodnocení potřebnosti služby musela zohlednit i další hlediska, která ale z pohledu daného celku představují vlivy zvenčí - například informace o nabídce a poptávce obdobné služby v sousedních obcích (tedy otázky, které je účelnější hodnotit z vyšší úrovně). U služeb, které jsou provozovány v takovém rozsahu, že již na úrovni nižšího celku funguje síť služeb daného typu, je potom důležité také to, že tuto síť je již žádoucí takříkajíc „náležitě vyhodnocovat a spravovat“ a možnosti celku nižší úrovně jsou v tomto směru lepší, než je tomu o úroveň výše.

⁵⁴ Mj. i proto, že vyhodnocení potřebnosti a podpora těchto služeb bude méně zatěžovat celek vyšší úrovně, pro který jsou prioritní především vysoce specifické typy služeb.

⁵⁵ Srov. poznámka 51.

nebo účelné poskytovat na úrovni obce (to se může týkat i větších obcí). Na území všech krajů by tyto vysoce specializované již zajištěny být měly. Pokud poskytování těchto služeb nezajišťují jiné subjekty, měl by je zajistit kraj.

3.4 Hlediska pro hodnocení sociálních služeb podle identifikovaných teoretických východisek

V návaznosti na stěžejní teoretická východiska popsaná v této kapitole lze za klíčová považovat tato základní hlediska, která budou podle možností zohledněna při hodnocení role institucí veřejné správy při poskytování sociálních služeb:

1. Skladba poskytovatelů sociálních služeb (poskytovaných sociálních služeb, jejich kapacita apod.) podle typu zřizovatele, respektive **podíl nestátních a veřejnoprávních poskytovatelů** (jimi poskytovaných služeb apod.) z celkového počtu poskytovatelů (služeb apod.);
2. Skladba poskytovatelů sociálních služeb zřizovaných institucemi veřejné správy podle právní formy, respektive **podíl právních forem, pro které je charakteristická vyšší míra autonomie při rozhodování** (akciová společnost, obecně prospěšná společnost);
3. Skladba poskytovatelů sociálních služeb zřizovaných institucemi veřejné správy podle zřizovatele, respektive **podíly obecních, krajských a státních organizací** (služeb apod.) z jejich celkového počtu;
4. Souvislost mezi typem zřizovatele a druhem sociální služby, respektive **otázka, zda** se celky nižší úrovně soustředí na poskytování sociálních služeb, jež je možné odpovídajícím způsobem zajišťovat na této úrovni, a **celky vyšší úrovně subsidiárně zajišťují služby, jež nemohou zajišťovat celky nižší úrovně.**

První uvedené hledisko umožňuje porovnat míru zapojení nestátních subjektů a institucí veřejné správy do poskytování sociálních služeb. U nestátních subjektů přitom lze jen do určité míry rozlišovat tržní a neziskové organizace, vhodnější je proto jejich společná tematizace. I přesto toto hledisko naznačuje (vzhledem k převaze právních forem příznačných pro organizace občanského sektoru v pododvětví sociálních služeb) možnosti uplatnění principů trhu, státu a občanského sektoru v této oblasti.

Druhé uvedené hledisko může naznačovat, nakolik je pro tyto instituce významná možnost kontroly činnosti jimi zřizovaných organizací a do jaké míry instituce veřejné správy při poskytování sociálních služeb využívají přístupy specifické spíše pro veřejnou správu. V obecnější společenské rovině pak toto hledisko vypovídá o tom, zda lze zaznamenat tendence ke kontraktování či privatizaci sociálních služeb. Poznatky týkající se této otázky je ale třeba vnímat ryze jako orientační, neboť navržené hledisko o těchto skutečnostech vypovídá jen v omezené míře.

Poslední dvě uvedená hlediska se týkají především vztahu mezi jednotlivými institucemi veřejné správy a vypovídá o uplatňování principů promítajících se do územní organizace sociálních služeb, především principu subsidiarity.

Všechny tyto roviny je vhodné při empirické analýze sledovat současně. Jednotlivá popsaná hlediska se přitom týkají různých a velice odlišných teoretických východisek (srov. předchozí podkapitoly). V tomto případě ale není cílem vyvozovat z nich obecnější společný závěr. Při odděleném sledování všech uvedených hledisek lze totiž roli institucí veřejné správy při poskytování sociálních služeb vykreslit pokaždé z poněkud odlišné perspektivy a výsledná charakteristika je tak bezpochyby ucelenější, než by tomu bylo v případě snahy o sloučení uvedených hledisek dohromady a úsilí o obecnější zodpovězení zkoumané otázky.

4. Vývoj pojetí sociálních služeb na území České republiky

Jak bylo již dříve naznačeno, role institucí veřejné správy při poskytování sociálních služeb není jedinou okolností, která vypovídá o jejich celkové roli v oblasti sociálních služeb. O podrobný rozbor těchto dalších okolností tato práce neusiluje, nicméně v dalším textu bude podrobněji přiblížena politika sociálních služeb a její nejvýznamnější aktéři. Z tohoto důvodu je potřebné, blíže charakterizovat také stávající pojetí sociálních služeb v ČR, přičemž je vhodné alespoň v krátkosti nastínit také historický vývoj tohoto pojetí.

4.1 Hlavní vývojové linie ovlivňující pojetí sociálních služeb

Pojetí sociálních služeb se na našem území během historie postupně proměňovalo, přičemž je možné rozlišit vícero vývojových linií. Kromě trendů vývoje v rámci samotného *subsystému sociálních služeb* (mezzóúroveň), je potřebné věnovat pozornost také obecnějším faktorům (makroúroveň), tj. především vývoji *pojetí sociální politiky jako celku*, ale také všeobecným *trendům společenského vývoje*. Neméně významné jsou však také trendy v jednotlivých *dílčích oblastech* (mikroúroveň), které jsou předmětem působení sociálních služeb (např. metody práce s určitými specifickými cílovými skupinami nebo přístupy k nim [Matoušek, Kodymová, Koláčková 2005], podmínky pro zajištění jednotlivých druhů sociálních služeb apod.). Určující je také vývoj souvisejících a pro oblast relevantních *vědních disciplín či oborů*, respektive *odborných činností a oblastí působení*, které způsob chápání sociálních služeb ovlivňují nebo se do něho promítají (sociální práce, psychologie, pedagogika, andragogika, penologie⁵⁶, psychiatrie, ošetřovatelství apod.). Ze souvisejících vědních disciplín se další text omezí pouze na sociální práci.

⁵⁶ Tj. věda zabývající trestními sankcemi vůči pachatelům trestných činů.

V této práci není prostor pro detailní popis vývojových trendů podle všech uvedených vývojových linií. V rámci následujícího nástinu historického vývoje budou vybraná klíčová období řazena chronologicky a v rámci nich budou sledovány vybrané stěžejní události, procesy nebo jevy (respektive jejich implikace pro oblast sociálních služeb), které se budou týkat jedné či více z výše nastíněných perspektiv.

Účelem následujícího krátkého historického exkursu je přiblížení stěžejních východisek a událostí, ať už těch, které byly pro další vývoj určující, těch, které se promítají i do současného pojetí sociální služby v ČR, nebo těch, které byly v průběhu vývoje překonány či posléze opuštěny (a současný přístup „definují negativně“, respektive určují jeho hranice). Nástin vybraných historických souvislostí má spíše přiblížit hlavní směry vývoje a rozhodně si neklade nároky na úplnost. [více k tomuto tématu viz např. Matoušek a kol. 2001] Jeho cílem je především zachytit souvislosti vytvářející obecnější kontext promítající se do pojetí sociálních služeb od roku 1990 do současnosti a pro popis současné situace v této oblasti.

4.2 Vývoj pojetí sociálních služeb na území ČR do druhé světové války

K **historicky nejstarším kořenům** je třeba řadit existenci dlouhé tradice v oblasti chudinské péče [srov. Tomeš 2001: 43; Kodymová. 2001: 111 - 117] a solidárních systémů [Tomeš 2001: 48]. Pro sociální politiku bylo podstatné zavedení domovského práva [Matoušek, Koldinská 2007b: 21 - 22] a rostoucí význam nejprve cechů a později různých spolků [Tomeš 2001: 48 - 50] či obecněji různých forem dobročinnosti, svépomocných či veřejně prospěšných aktivit [Frič a kol. 2001: 23 - 24; Dohnalová 2009: 30].

Rozvoj spolkové činnosti a dobročinných aktivit na našem území pokračoval i **po první světové válce** [srov. např. Frič a kol. 2001: 24; Dohnalová 2009: 30 -31]. V meziválečném období byla sociální politika stále častěji tematizována v rámci ekonomie národního hospodářství a

zabývala se jí řada českých národohospodářů (např. Karel Engliš, Josef Macek, Kamil Wintr) i politiků (např. Alois Rašín, Lev Winter) [Tomeš 2001: 58, 68; Čabanová, Munková 2005: 249]. Nicméně oblast sociálních služeb nebyla v tomto období, na rozdíl od současnosti, chápána jako významná součást sociální politiky státu samotného a v této oblasti působily především církve a organizace občanského sektoru v rámci svých sociálních aktivit.

Navíc v tomto období ještě nelze hovořit o sociálních službách v jejich současném pojetí, neboť potřeba provozování institucionalizovaných sociálních služeb výrazně vzrůstá až po druhé světové válce, kdy se dále oslabuje rodinná soudržnost a role místního společenství. S odkazem na Tönniesovo [1978] rozlišení mezi společenstvím (Gemeinschaft) a společností (Gesellschaft) tak lze konstatovat, že zatímco v meziválečném období hraje v oblasti sociální péče (pojem sociální služby se ustanovuje až posléze) ještě stále významnou roli společenství, po druhé světové válce je význam společenství již výrazně oslaben a i v této sféře mnoho dosavadních funkcí společenství „přebírá“ společnost.

Nicméně meziválečné období je pro další rozvoj sociálních služeb klíčové také v tom ohledu, že se na našem území ustanovuje a profesionalizuje obor sociální práce, což je klíčový předpoklad pro profesionalizaci sociální péče, respektive posléze sociálních služeb [srov. Kodymová. 2001: 119 - 138] Ačkoli tedy v meziválečném období lze hovořit ještě stále o sociální péči, je zřejmé, že právě v tomto období se tato oblast začíná stávat důležitým pilířem sociální politiky státu. [ibidem: 119 – 138; Matoušek, Koldinská 2007b: 23 - 26]

4.3 Poválečný vývoj a současná situace

Rostoucí role státu a tendence k větší formalizaci a institucionalizaci v oblasti sociální péče (respektive posléze sociálních služeb) jsou **po druhé světové válce** patrné v celé Evropě v souvislosti s poválečným rozvojem sociálního státu (social welfare state, sozialrechtstaat). [Matoušek, Koldinská 2007b: 26 - 27] Nicméně v tehdejší Československu, podobně jako v dalších zemích střední a východní Evropy tyto tendence výrazně posiluje nástup komunismu, pro který je charakteristická snaha o centralizaci veškerých společenských aktivit a výrazný příklon k paternalismu [Tomeš 2001: 22, 63; Potůček 1999: 66 - 68; Šiklová 2001: 140 - 150]. Komunistický stát si vytváří prakticky totálně monopolní postavení v sociální sféře [srov. Žižková 2005b: 91]. Církvím a dalším organizacím občanského sektoru možnosti působení v této oblasti znemožňuje, respektive organizace občanského sektoru likviduje, znárodňuje nebo zahrnuje do vlastních struktur [srov. Frič a kol. 2001: 24 - 25; Šiklová 2002: 264 - 265; Vajdová 2005: 21; Dohnalová 2009: 31]. Stát také přebírá řadu tradičních funkcí rodiny a sociální péče se silně institucionalizuje. Změny probíhají i v rámci vnímání rodiny a jejích funkcí ve společnosti, kdy význam rodiny v této oblasti také postupně slábne.

Po **zhroucení komunistického režimu** se společně s celkovou proměnou společenské situace mění také **přístup státu k sociální politice** [Potůček, Radičová a kol. 1998; Potůček 1999: 70 - 72; Tomeš 2001: 216 - 228; Žižková 2005b] i dosavadní pojetí, uspořádání a fungování **systému sociálních služeb** [Šiklová 2001: 152; Matoušek, Koldinská 2007b: 30 - 33; Čámský a kol. 2008: 11 - 13]. Klíčová je především celková transformace sociálního systému, jejímž cílem bylo odstranit monopol státu a umožnit pluralitu v oblastech, kde je monopol státu nežádoucí [Potůček 1997; Žižková 2005b: 95, 101 - 101]. Podstatná byla rovněž možnost reflektovat moderní přístupy a trendy týkající se pojetí a poskytování sociálních služeb vývoje v okolních zemích.

Výrazné **společenské změny a jejich některé dopady** také vytvořily poptávku po nových typech sociálních služeb [srov. např. Šiklová 2001: 152]. Došlo k restituci vztahu mezi poskytovatelem sociální služby a jejím uživatelem jako smlouvy mezi oběma stranami, respektive zakázky či kontraktu vyjednávaného mezi pracovníkem a klientem. [Úlehla 1999; Matoušek 2007a: 175; Průša 2008: 32] Rozšíření spektra sociálních služeb a rozvoj celé této oblasti [Šiklová 2001: 152; Matoušek, Koldinská 2007b: 31; Čámský a kol. 2008: 11 - 13] souvisely také s tím, že v oblasti sociálních služeb opětovně mohly začít působit také organizace občanského sektoru [srov. Potůček 1997: 61 - 64; Šiklová 2002; Matoušek, Koldinská 2007b: 31; Dohnalová 2009: 31 - 41; Čámský a kol. 2008: 13] a že se tyto organizace v oblasti začaly angažovat poměrně výrazně. [MPSV 2003: 42; Vajdová 2005: 11 - 12; Bareš 2009a]

Jedním z podstatných faktorů určujících současnou situaci v sociálních službách bylo převzetí a posléze značné rozšíření *komunitního plánování sociálních služeb*⁵⁷ podle britského modelu jako postupu umožňujícího optimalizovat sociální služby v určitém regionu. Počátky komunitního plánování⁵⁸ lze v ČR datovat do roku 1998, kdy bylo realizováno v Ústí nad Labem. Rozsáhleji se začalo uplatňovat po roce 2000, kdy se MPSV nejprve zapojilo do pilotního česko-britského projektu komunitního plánování sociálních služeb na Písecku a posléze MPSV vytvářelo mechanismy k jeho systémové podpoře v rámci vlastní koncepční činnosti a dotačních programů. Z hlediska transformace sociálních služeb byl důležitým impulsem přirozeně také vstup země do Evropské unie.

Transformační procesy naopak brzdila dlouhodobá absence odpovídající legislativní úpravy [srov. Matoušek, Koldinská 2007a: 14; Koldinská 2007: 35 - 39; Průša 2008: 11; Čámský a kol. 2008: 11] a to,

⁵⁷ Pojem *střednědobé plánování rozvoje sociálních služeb* (viz kapitola 5.4) ukotvený v zákoně o sociálních službách na něj v určitých ohledech navazuje, nicméně význam obou pojmů je odlišný v řadě ohledů a pojmy nelze vzájemně zaměňovat.

⁵⁸ Podle „Základní informace o komunitním plánování sociálních služeb“, dostupné online z: <http://www.mpsv.cz/cs/858>.

že některé důsledky a dopady čtyřicetileté devastace společnosti komunistickým režimem měly dlouhodobé, někdy i doposud v určité míře přetrvávající, společenské následky [srov. Vajdová 2005: 12].

Po roce 1989 se také znovu konstituuje **profesní obor sociální práce**⁵⁹, který rovněž absorbuje moderní zahraniční modely a přístupy. Nové přístupy v sociální práci se promítají i do pojetí sociálních služeb. Za klíčové je v tomto směru třeba považovat především chápání služby jako kontraktu mezi sociálním pracovníkem a klientem [srov. např. Řezníček 1997: 29 – 35; Úlehla 1999] a také korekci před rokem 1990 jednostranného důrazu na hodnoty a potřeby společnosti (na úkor hodnot a potřeb osob, jimž jsou sociální služby určeny). [Řezníček 1997: 29 – 35] Tyto změny v pojetí oboru sociální práce se do oblasti sociálních služeb výrazně promítají, dochází k větší individualizaci sociálních služeb a k odklonu od paternalismu.

Cíle a principy uplatňované při poskytování sociálních služeb po roce 1989, respektive trendy charakteristické pro toto období, shrnuje Průša s odkazem na práci Tomeše [1991] následovně:

- *demonopolizace sociálních služeb,*
- *decentralizace státní sociální správy,*
- *demokratizace sociální správy,*
- *pluralizace financování sociálních služeb,*
- *změna postavení člověka při poskytování sociálních služeb,*
- *pluralizace forem poskytování sociálních služeb,*
- *přiměřenost sociální pomoci sociální potřebě,*
- *personifikace sociální pomoci a*
- *profesionalizace sociální pomoci.*

[Průša 2008: 10]

⁵⁹ Zároveň se sociální práce konstituuje a standardizuje jako studijní obor. [srov. např. Tomeš 1997 a kol.]

Kromě kontextu, situací či vývojových trendů, jež byly příznačné pro určitá historická období, je mezi historickými vlivy potřebné zmínit také procesy, jež probíhaly průběžně a postupně, tzn. bez výraznějších zvrátů a časového ohraničení. Výrazná kontinuita je zpravidla charakteristická pro **vývoj legislativy**. Toto všeobecné tvrzení nemusí platit vždy, neboť některé legislativní změny mohou situaci změnit zásadně a být tak „zlomovým okamžikem“ v dosavadním vývoji. Za takové lze v legislativě České republiky pro tuto oblast považovat především nabytí účinnosti zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Do roku 2007 se **zákonná úprava** oblasti sociálních služeb opírala především o zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, jež byly v dalších letech opakovaně novelizovány. Významná ustanovení týkající se oblasti sociálních služeb kromě těchto zákonů obsahovaly také některé další zákony, které byly přijaty po roce 1989. Jednalo se především o zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení či zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

Vývoj legislativní úpravy v období před schválením zákona o sociálních službách shrnuje Průša [2003: 20-21] následovně: První návrh reformy systému sociální pomoci byl projednán a schválen v Poslanecké sněmovně parlamentu již v roce 1995, návrh změny financování systému sociálních služeb byl nicméně schválen vládou až v roce 1998. Navržený systém vycházel z liberální koncepce předpokládající, že případné nerovnováhy mezi potřebou služeb a jejich nabídkou vyřeší trh. Toto pojetí přitom vycházelo ze zkušeností z Rakouska a Německa, kde změna způsobu financování sociálních služeb vedla k nárůstu počtu poskytovatelů služeb poskytovaných v domácnostech a ke snížení tlaku na využívání sociálních služeb v ústavních zařízeních. [viz Průša, 2003: 106-109]

Po nástupu sociálně demokratické vlády v roce 1999 bylo nicméně rozhodnuto navržený systém přehodnotit. Následující návrh z roku 2000 reagoval na nedostatky navrženého systému, především s cílem vytvořit

system, který bude lépe garantovat odpovídající dostupnost sociálních služeb. Návrh připravovaný v letech 1999-2000 tak koncepčně výrazně ovlivnily zkušenosti z česko-britského projektu zaměřeného na transfer britských zkušeností s procesem transformace sociálních služeb. [ibidem: 109-113] Výsledný návrh, který se již také výrazně promítl do podoby zákona o sociálních službách, již podle Průši obsahoval značné prvky *centrálního administrativně direktivního charakteru řízení*. [ibidem: 113]

Během uplynulého období byly (a i v současnosti nadále jsou) významné také některé normy (zákony, vyhlášky ministerstev, krajů a obcí, případně další strategické materiály⁶⁰) upravující širší podmínky, v rámci nichž jsou sociální služby poskytovány (např. legislativa upravující tyto oblasti: sdružování občanů, provozování živnosti, péči o zdraví lidu, postavení a pravomoci ministerstev, krajů a obcí, případně některých dalších institucí apod.).

Podstatnou okolností je také to, že zákon o sociálních službách byl přijat a nabyl účinnosti až po uskutečnění změn územně administrativního uspořádání v souvislosti s reformou veřejné správy – zřízení krajů (fungují od ledna 2000) a zrušení okresních úřadů (od ledna 2003). V legislativní úpravě zavedené zákonem o sociálních službách tak byla od počátku upravena role a kompetence MPSV, krajů a obcí při poskytování sociálních služeb. V případě krajů a obcí s rozšířenou působností je tak v kraji vymezena i jejich role při výkonu přenesené působnosti státní správy (více viz kapitola 6.3).

Z celé řady uvedených historických událostí a vývojových tendencí se nicméně jako rozhodující okolnost formující **současné pojetí sociálních služeb v České republice** i nadále ukazuje skutečnost, že v roce 2007 nabyl účinnosti zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který zavedl komplexní regulaci této oblasti. Tento zákon je pro současné

⁶⁰ Např. Bílá kniha v sociálních službách [MPSV 2003], která obsáhla řadu klíčových cílů a principů v oblasti sociálních služeb a také shrnula významné informace o jejich uspořádání a fungování v České republice. Dále též např. Národní akční plán sociálního začleňování na léta 2004 – 2006 [MPSV 2005], ve kterém ale sociální služby již nejsou ústředním tématem a soustřeďuje se na jiné oblasti (na obecnější nástroje a strategie sociálního začleňování).

pojetí sociálních služeb v Českém prostředí určující naprosto zásadním způsobem. Podle Průši a Víška [2012] došlo přijetím tohoto zákona k zásadní doktrinální změně především v roli státu v oblasti sociálních služeb:

„Aniž je to všeobecně všemi subjekty chápáno, došlo po roce 2006 k zásadní doktrinální změně v této oblasti. Jde v zásadě o změnu rolí státu a o realizaci některých tržních mechanismů. Stát přestal poskytovat sociální služby, služby realizují registrovaní poskytovatelé na smluvním základě. Stát si ponechal právo jejich registrace – tedy rozhodnutí o tom, kdo může služby poskytovat (tvorba kvalitní nabídky). Dále si stát ponechal možnost posílit příjem svého občana, který službu potřebuje příspěvkem na péči (tvorba koupěschopné poptávky). Nakonec si stát ponechal kontrolu kvality, což je však poněkud sporné, neboť by měl kontrolovat ochranu práv svých občanů, kvalita poskytovaných služeb je věcí konkurence.“

[Průša, Víšek 2012: 35]

Autoři dále uvádějí, že změna role státu v této oblasti přispěla i ke změně rolí dalších subjektů působících v této oblasti. V souvislosti s rolí obcí a nestátních organizací v oblasti sociálních služeb tak mj. uvádějí:

„Se snižováním aktivit státu se postupně zvyšovala role obcí v sociální oblasti. Obec je totiž základní občanskou komunitou, která je občanu po rodině nejbližší a která svými sociálními aktivitami může chránit jeho sociální zájmy. Rizikové sociální jevy jsou, a i nadále budou, místně velmi výrazně diferencovány, obec a region je tak místem jejich řešení. Nezvládnutí takových jevů v místě, tj. v obci, tak může být zdrojem širší společenské destabilizace.“

„Svou činností nestátní subjekty tedy:

- *posilují vědomí občanské odpovědnosti a solidarity při řešení konkrétních místně a časově determinovaných sociálních problémů jiných lidí,*
- *přispívají ke zvýšení spoluzodpovědnosti občanů za věci veřejné,*
- *prohlubují efektivnost sociálních činností zvýšením jejich adresnosti a snížením jejich nákladů."*

[ibidem: 35]

Tato dvě stručná hodnocení v základních obrysech postihují podstatu současného pojetí sociálních služeb, respektive politiky sociálních služeb. Podrobněji bude stávající pojetí politiky sociálních služeb rozebráno v následujících dvou kapitolách, které se zaměří na nejvýznamnější charakteristiky současné politiky sociálních služeb (včetně jejich ukotvení ve stávající právní úpravě), respektive na vymezení nejvýznamnějších aktérů této politiky a jejich působnosti.

5. Nejdůležitější charakteristiky současné politiky sociálních služeb v ČR

Pojem politika sociálních služeb byl v obecné rovině vymezen již ve druhé kapitole této práce. Nicméně uvedené vymezení spíše pouze v hrubých obrysech nastínilo, jaká témata budou s pojmem spojována a jaká budou překračovat zaměření této práce. Je proto potřebné uvedenou definici poněkud doplnit tím, že bude konkrétněji přiblížen vlastní obsah politiky sociálních služeb a některé její významné charakteristiky.

Zákon o sociálních službách nevymezuje pouze samotný pojem sociální služby, ale věnuje se také dalším klíčovým pojmům a institutům relevantním pro tuto oblast a obecnějším podmínkám pro poskytování sociálních služeb. Pro oblast sociálních služeb jsou navíc relevantní také některé pojmy, které nejsou uvedeny přímo v zákoně o sociálních službách ani v prováděcí vyhlášce k tomuto zákonu. Ze širokého okruhu pojmů relevantních pro politiku sociálních služeb budou nicméně diskutovány pouze pojmy, které se přímo týkají tématu této práce, tj. vymezení pojmu sociální služba a institucionálního uspořádání systému. Bližší informace o charakteristikách současné politiky sociálních služeb, které nejsou předmětem zájmu této práce, lze nalézt v celé řadě odborných publikací [např. Matoušek a kol. 2007; Čámský a kol. 2008; Průša 2008 apod.] a v relevantní legislativě (tj. především v zákoně o sociálních službách a prováděcí vyhlášce k zákonu o sociálních službách).

5.1 Sociální služby jako nástroj sociálního začlenění a prevence sociálního vyloučení

Skutečnost, že sociální služby jsou v zákoně o sociálních službách vymezeny taxativně, že jsou pojímány ve spíše užším pojetí a že jejich úprava je poměrně velmi důkladná, umožnila ve druhé kapitole této práce poměrně snadno vymezit pojem sociální služba i pojem politika sociálních služeb v ČR.

S ohledem na to, že vymezení všech 33 druhů sociálních služeb v zákoně o sociálních službách a v prováděcí vyhlášce k zákonu o sociálních službách je poměrně podrobné, není v této práci možné uvádět definice všech druhů sociálních služeb.⁶¹ Z tohoto důvodu je potřebné lépe vyjasnit samotné definiční znaky pojmu sociální služba, tj. pojmy *sociální vyloučení* a *sociální začleňování*. Oba tyto pojmy patří k teoretickým konceptům tematizovanými značným množstvím autorů a jsou také často chápány velmi odlišně.

Tato práce si neklade za cíl důkladně rozebírat jejich konceptualizaci, neboť důvodem jejich zařazení do textu je pouze jejich explicitní vazba na vymezení sociální služby v zákoně o sociálních službách (samotného tématu této práce se ale již dále výrazněji nedotýkají). Hlavním cílem jejich zařazení mezi základní diskutované pojmy je pouze snaha lépe přiblížit chápání pojmu *sociální služby* v intencích zákona o sociálních službách, respektive přesněji charakterizovat *cíle* a „*vlastní*“ *předmět politiky sociálních služeb*. Z tohoto důvodu budou nastíněny pouze nejdůležitější aspekty, jež jsou nejčastěji zdůrazňovány u různých chápání pojmu *sociální vyloučení*.

Sociální vyloučení⁶² představuje teoretický koncept, který podobně jako pojem chudoba odkazuje k problematice sociálních nerovností. Oproti tomuto pojmu nicméně sociální vyloučení poukazuje na vícedimenzionální povahu nerovností a pojem sociální začleňování na podmínky či strategie usilující o jejich překonávání.

V čem používání pojmu sociální vyloučení obohacuje diskurs o nerovnostech ve společnosti, vystihuje Mareš, když konstatuje následující:

⁶¹ Seznam všech druhů sociálních služeb vymezených zákonem o sociálních službách je uveden v příloze č. 1. Příloha č. 2 obsahuje vymezení devíti vybraných druhů sociálních služeb.

⁶² V literatuře se objevuje rovněž pojem „sociální exkluze“. Obě spojení jsou českým překladem z anglického „social exclusion“ a jedná se o pojmové ekvivalenty. Dále v textu bude pojem používán ve variantě „sociální vyloučení“, a to jednak s ohledem na snahu vyhnout se užívání cizích slov v situacích, kdy je lze nahradit rovnocenným českým ekvivalentem, a jednak vzhledem k užívání této varianty v zákoně o sociálních službách.

„[chudoba] již není chápána primárně jako problém distribuce neboli problém nedostatku zdrojů chudých (jak tomu bylo v nedávné minulosti), ale spíše jako problém nedostatečné integrace chudých do společnosti, problém neadekvátnosti jejich sociální a politické participace.“

[Mareš 2006a: 18]

Rozdílné zaměření obou pojmů podle Mareše [ibidem: 18 - 19] spočívá také v tom, že zatímco pro chudobu je příznačná vertikální stratifikace společnosti (vyšší a nižší příjmové kategorie občanů), pro sociální vyloučení je charakteristické horizontální rozdělení (mezi „těmi vně“ a „těmi uvnitř“, přičemž pozici, kde se určitá osoba nachází, určuje souhra více různých faktorů (viz dále). Prostorový aspekt je přítomen nejen v této abstraktní rovině, ale velmi často i „fyzicky“, kdy se sociálně vyloučené osoby koncentrují v určitých lokalitách. [srov. např. Mareš 2006b: 10 - 15; Gabal 2008]

Pokud jde o samotné používání pojmu, neexistuje žádná definice, na níž by se autoři shodovali. Podle Burchardta [citováno podle Witcher 2003: 4] zůstává sociální vyloučení špatně definovaným, sporným pojmem, Weinberg a Ruano-Borbalan [citováno podle Witcher 2003: 4] uvádějí, že jedinou otázkou, v níž se odborníci shodují, je nemožnost definovat sociální vyloučení podle jediného kritéria. Hlavní aspekty zdůrazňované při vymezení sociálního vyloučení a způsoby konceptualizace pojmu tematizuje Witcher následovně [zpracováno dle Witcher 2003: 4 - 6]:

- soustředění debaty na **osoby ohrožené vyloučením** - nezaměstnané, osoby s handicapem, starší osoby, etnické minority (k tomuto proudu řadí autorka např. Silvera [1994]),
- výklad sociálního vyloučení jako **procesu**, při němž dochází ke zřetězení určitých charakteristik (poškozené zdraví, nevyhovující bydlení, nízké dosažené vzdělání, nezaměstnanost, finanční deprivace atd.); tyto charakteristiky se přitom na sebe vzájemně „nabalují“ a

- vzájemně se podněcují ve svém nárůstu a propojují, až dojde k sociálnímu vyloučení (podle autorky např. Berghman, Walker),
- jako všeobecná hrozba, prostupující dalšími riziky, je vnímána **chudoba**, respektive je registrován vztah mezi materiálními prostředky a participací jedince ve společnosti (Townsend, Levitas),
 - pozornost je soustředěna naopak na některá **jiná klíčová východiska či faktory**:
 - konfliktnost vztahů mezi jedincem a společností (Gore, Room),
 - tlak společenských vztahů vedoucí k sociálnímu vyloučení (Silver),
 - koncept druhořadé třídy („underclass“; např. Levitas, Morris),
 - nezaměstnanost (Paugam, Levitas),
 - propustnost sítě sociálního pojištění (Lenoir, Duff) a
 - analyzovány jsou jednotlivé **dimenze**, respektive je tematizována dimenzionalita sociálního vyloučení; rozlišit přitom lze dimenzi ekonomickou, sociální, politickou a kulturní (Rodgers, Burchardt, Gordon).

Z uvedeného výčtu je patrné, že množství přístupů k vymezení pojmu je opravdu značné a jednotlivé přístupy poukazují na odlišné, nicméně relevantní a vzájemně se doplňující aspekty téhož fenoménu. Důkladnější vymezení pojmu by proto vyžadovalo jejich vzájemnou konfrontaci a diskusi jejich společných bodů, hranic a odlišností. Nicméně zde bude krátce přiblížen pouze poslední zmíněný přístup, který zároveň naznačuje oblasti, respektive politiky, v rámci nichž lze uvažovat o hrozbě či existenci sociálního vyloučení a jsou proto relevantní pro realizaci strategií přispívajících k sociálnímu začleňování.

Mareš [2006b] jako hlavní dimenze sociálního vyloučení vnímá bytovou situaci, finanční tíseň, oblasti investic a spotřeby, zdraví a samostatně tematizuje sociální (ve smyslu sociálních kontaktů) dimenzi vyloučení. Poněkud odlišnou tematizaci dimenzí volí Percy-Smith [2000: 8 - 11]. Ta rozlišuje ekonomickou, sociální, politickou, lokální,

individuální, prostorovou a skupinovou dimenzi sociálního vyloučení. Autorka nejprve jednotlivé dimenze blíže specifikuje a v dalších kapitolách publikace se jim detailněji věnují další spoluautoři publikace v rámci širších tematických bloků – v souvislosti s trhem práce, chudobou, vzděláním a odbornými zaškolením, zdravím, přístupem ke službám, politickým vyloučením, urbánní politikou, vyloučením celých skupin a lokální dimenzí vyloučení. [Percy-Smith 2000]

Je zřejmé, že tematizace jednotlivých dimenzí sociálního vyloučení umožňuje nahlédnout jev označovaný jako sociální vyloučení z více různých perspektiv, jež jsou pro tento fenomén určující. Zároveň je patrné, že také jednotlivé dimenze sociálního vyloučení lze tematizovat odlišně a odlišný pohled může být také na to, které dílčí charakteristiky podřadit té či oné dimenzi.

Cílem tohoto textu nicméně byla spíše rámcová ilustrace obsahu teoretických diskusí týkajících se pojmu sociální vyloučení, tak, aby bylo zřejmé, jaké oblasti tento pojem může zahrnovat. Pro definici sociálních služeb je nicméně podstatné chápání tohoto pojmu v zákoně o sociálních službách.

Vymezení sociálního vyloučení **v zákoně o sociálních službách** (§ 3, písmeno f)) neakcentuje žádný z výše uvedených přístupů a jeho definice je poměrně široce otevřená možným interpretacím tohoto pojmu. Podle uvedeného ustanovení **sociální vyloučení** znamená „vyčlenění osoby mimo běžný život společnosti a nemožnost se do něj zapojit v důsledku nepříznivé sociální situace“, přičemž ta je dle tohoto zákona dále vymezena následovně:

„oslabení nebo ztráta schopnosti z důvodu věku, nepříznivého zdravotního stavu, pro krizovou sociální situaci, životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňující prostředí, ohrožení práv a zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby nebo z jiných závažných důvodů řešit vzniklou situaci

tak, aby toto řešení podporovalo sociální začlenění a ochranu před sociálním vyloučením".

[zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů]

Sociální začlenění je pak podle § 3, písmene e) tohoto zákona chápáno jako

„proces zajišťující, že osoby sociálně vyloučené nebo osoby sociálním vyloučením ohrožené dosáhnou příležitostí a možností, které jim napomáhají plně se zapojit do ekonomického, sociálního i kulturního života společnosti a žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný“.

[zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů]

Ze zákonných definic obou pojmů je patrné, že zákon neodkazuje k určitému konkrétnímu chápání sociálního vyloučení, respektive sociálního začlenění. Pro sociální služby v současném pojetí tak mohou být určující veškeré výše nastíněné souvislosti a sociální služby tak je třeba chápat jako nástroj sociálního začlenění a prevence sociálního vyloučení ve všech diskutovaných aspektech, respektive jim odpovídajících situacích.

5.2 Zajištění kvality v sociálních službách

Podle Matouška [2007b: 125] je kvalitu služby možné garantovat tím, že „bude prověřena podle předem definovaných - nejlépe měřitelných – parametrů“, přičemž „definovat tyto parametry je relativně jednodušší pro určité skupiny podobných služeb (např. nízkoprahová zařízení pro děti a mládež), resp. pro jednotlivé typy služeb (domov pro seniory).“ Takovéto parametry Matoušek dále označuje termínem *standards* a proces

jejich tvorby a jejich následné aplikace zařízeními poskytujícími příslušný typ služeb termínem *standardizace*. Standardy pak podle Matouška [ibidem: 125] mohou formulovat „poskytovatelé péče společně se zřizovateli služeb a klienty.“

Významnou charakteristikou současného systému sociálních služeb je zákonná povinnost poskytovatelů dodržovat při poskytování sociálních služeb standardy kvality sociálních služeb, které jsou specifikovány v prováděcí vyhlášce k tomuto zákonu. Povinnost dodržovat tyto standardy ukládá zákon o sociálních službách poskytovatelům v písmeně h) ustanovení § 88. Při nedodržení této podmínky (písmeno c) odstavce 3 ustanovení § 82) může *registrující orgán* poskytovateli sociálních služeb registraci pro poskytování sociální služby zrušit (viz dále).

Standardy kvality postihují řadu různých aspektů, které mohou být pro kvalitu poskytovaných služeb určující. Jednotlivé tematické okruhy standardů jsou rozčleněny do těchto tří hlavních skupin [Matoušek 2007b: 127 - 129]:

- *Procedurální standardy*, které zahrnují: cíle a způsoby poskytování služeb, ochranu práv uživatelů sociálních služeb, jednání se zájemcem o službu, dohodu o poskytování služeb, plánování a průběh poskytování služeb, osobní údaje, stížnosti na kvalitu nebo způsob poskytování služeb a návaznost na další zdroje.
- *Personální standardy*, které zahrnují personální zajištění služeb, pracovní podmínky a řízení poskytování služeb a profesní rozvoj pracovníků a pracovních týmů.
- *Provozní standardy*, které se týkají místní a časové dostupnosti služby, informovanosti o službě, prostředí a podmínek pro poskytování sociálních služeb, nouzových a havarijních situací, zajištění kvality služeb a hospodaření.

O registraci poskytovatelů sociálních služeb, její změně a jejím zrušení rozhoduje podle zákona o sociálních službách **registrující orgán**. Tím může být podle odstavce 2 ustanovení § 78 zákona o sociálních službách buďto místně příslušný krajský úřad nebo MPSV. Nesplnění standardů kvality sociálních služeb poskytovatelem sociálních služeb je jedním z důvodů opravňujících registrující orgán ke zrušení registrace, pokud ze strany poskytovatele „nedošlo k nápravě ani na základě uložených opatření při inspekci sociálních služeb“ (písmeno c) ustanovení § 82 zákona o sociálních službách).

5.3 Příspěvek na péči: faktor posilující pozici uživatele služby a prvek systému financování sociálních služeb

Výraznou změnou, kterou do způsobu poskytování a především financování sociálních služeb v České republice vnesl zákon o sociálních službách, bylo zavedení **příspěvku na péči**. [srov. např. Průša 2008: 72; Čámský a kol. 2008: 18]

Ten se podle odstavce 1 ustanovení § 7 zákona o sociálních službách poskytuje „osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby za účelem zajištění potřebné pomoci“, přičemž tento příspěvek je podle téhož ustanovení hrazen ze státního rozpočtu.

V zákoně o sociálních službách jsou podmínky, za nichž mohou oprávnění příjemci (více k tomu viz kapitola 6.3) získat **nárok na příspěvek na péči**, vymezeny v odstavci 2 ustanovení § 7 následovně:

„Nárok na příspěvek má osoba uvedená v § 4 odst. 1 [oprávněná osoba; viz kapitola 6.3], která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti v rozsahu stanoveném stupněm závislosti podle § 8, pokud jí tuto pomoc poskytuje osoba blízká nebo jiná fyzická osoba uvedená v § 83 nebo poskytovatel sociálních služeb, který je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb podle § 85 odst. 1, anebo speciální lůžkové zdravotnické zařízení hospicového

typu 7a); nárok na příspěvek má tato osoba i po dobu, po kterou je jí podle zvláštního právního předpisu 7b) poskytována zdravotní péče formou ústavní péče v nemocnici nebo odborném léčebném ústavu."
[zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů]

Situace, kdy se osoba považuje za závislou na pomoci jiné fyzické osoby, jsou v zákoně o sociálních službách dále specifikovány, přičemž jsou rozlišovány čtyři stupně závislosti na pomoci jiné fyzické osoby (dále jen „stupeň závislosti“). Osoba, která získá nárok na příspěvek na péči, jej pak pobírá ve výši odpovídající stupni závislosti, který na základě jejího zdravotního stavu určil posudkový lékař.

Podle Návrhu modelu financování sociálních služeb [MPSV 1997, citováno dle Průša 2008: 21] mělo zavedení příspěvku na péči naplnit tyto **stěžejní cíle:**

- *„zabezpečit svobodnou volbu způsobu zabezpečení služeb a reverzibilní přechod od „pasivního závislého pacientství“ k „aktivnímu klientství“,*
- *sjednotit podmínky pro získání veřejných prostředků všemi subjekty poskytujícími péči za podmínek jejich registrace,*
- *zvýšit prvek spoluúčasti občana na řešení jeho sociální situace,*
- *zrušit paušalizaci pohledu na zdravotně postižené občany a starobní důchodce a*
- *nastartovat proces deinstitucionalizace a individualizace péče."*

[MPSV 1997, citováno dle Průša 2008: 21]

Podstata příspěvku na péči spočívá v tom, že přímo oprávněným osobám jsou poskytnuty prostředky na zakoupení některých druhů sociálních služeb a za tyto prostředky si tyto osoby mohou nakoupit sociální služby odpovídající jejich požadavkům. Toto se netýká všech sociálních služeb, ale pouze služeb sociální péče, neboť odborné sociální

poradenství a služby sociální prevence jsou ze zákona poskytovány bezplatně.

Pro poskytovatele služeb sociální péče to znamená, že část prostředků získávají od osob, které je využívají, a dochází tak k větší diverzifikaci zdrojů, z nichž poskytovatel financuje poskytování služeb. Podle Průši [2008] může být takovýto způsob alokace prostředků na zajištění provozu sociálních služeb v principu efektivnější nežli systém, ve kterém finance stát alokuje prostředky přímo poskytovatelům:

„Poskytnutí příspěvku osobě, která péči potřebuje, umožňuje přesnější alokaci veřejných prostředků tam, kde je potřeba péče a nikoliv tam, kde byly v minulosti vytvořeny kapacity služeb.“

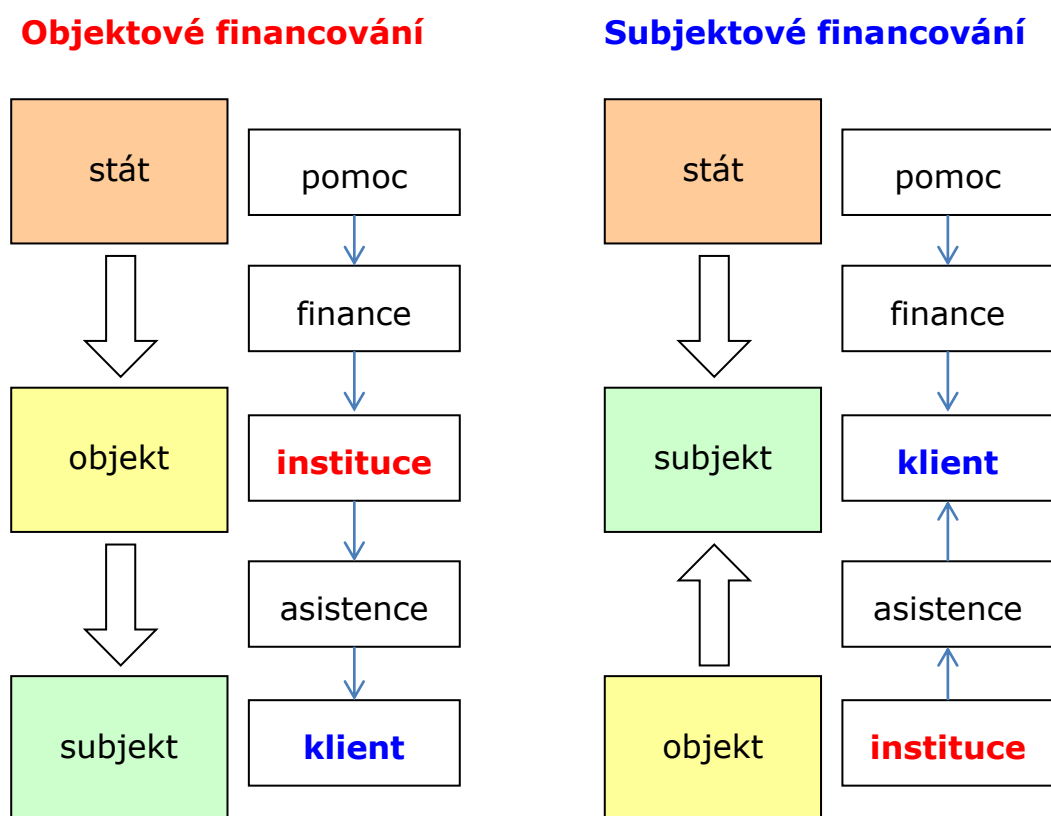
[Průša 2008: 22]

Jak naznačuje schéma vytvořené Sutterem [2006], poskytnutí prostředků přímo oprávněným osobám mění způsob financování sociálních služeb zásadně: systém se v důsledku toho odklání od „objektového financování“ a přiklání se k „subjektovému financování“⁶³ služeb (viz diagram č. 2). Toto rozlišení je značně schematické a v praxi tak lze hovořit spíše o systému, který tyto dva odlišné přístupy kombinuje⁶⁴.

⁶³ Sutter používá pojmy subjekt a objekt v poněkud odlišném duchu, než jak budou vymezeny v kapitole 6.1). V jeho pojetí není definičním znakem těchto pojmů otázka, aktivního utváření politiky (sociální politiky, politiky sociálních služeb) v případě subjektů, respektive „cílová skupina“ politiky (sociální politiky, politiky sociálních služeb) v případě objektů. Sutterovo chápání těchto dvou pojmů zdůrazňuje, že na klienty jakožto fyzické osoby je třeba nahlížet primárně jako na *subjekty* dané politiky, zatímco v případě institucí Sutter v tomto schematickém modelu od jejich subjektivity odhlíží a chápe je pro tyto účely instrumentálně jako *nástroj* zprostředkávající potřebnou pomoc. Cílem tohoto rozlišení je patrně především poukázat na rozdíl mezi „adresátem“ pomoci či podpory (subjekt - klient) a jejím „nositel“ či „zprostředkovatelem“ (objekt - instituce), respektive identifikovat na tomto základě dvě odlišné formy financování podpory a pomoci poskytované institucemi klientům. Popsané chápání pojmů je odlišné než v kapitole 6.1, nicméně Sutterovo vymezení velice dobře ilustruje změnu koncepce, kterou zákon o sociálních službách přinesl. V této části textu je proto termínů objekt a subjekt použito tak, jak je používá zde citovaný autor.

⁶⁴ Podle Suttera nelze předpokládat, že nejvhodnější by byl systém založený výhradně na subjektovém způsobu financování. To podle Suttera ilustruje např. reforma systému provedená v Itálii, při níž byl právě takovýto systém financování zaveden a jejímž negativním efektem bylo zneužívání dávek.

Diagram 3: Objektové a subjektové financování sociálních služeb



Zdroj: Sutter 2006, upraveno.

I v kontextu zákona o sociálních službách tak jsou služby sociální péče dále financovány z určité části prostřednictvím dotací⁶⁵, nicméně zavedení příspěvku na péči obecně snížilo význam dotací směřujících od orgánů státní správy či územní samosprávy přímo poskytovatelům těchto sociálních služeb. Průša a Víšek [2012] se nicméně domnívají, že příspěvek na péči k výraznějšímu posunu směrem k subjektovému financování nevedl, a skepticky hodnotí celkové stávající uspořádání systému financování sociálních služeb⁶⁶:

⁶⁵ Srov. Průša [2011b].

⁶⁶ Negativně přitom hodnotí koncepční činnost, a to jak na úrovni státu, tak na úrovni krajů a obcí [Průša, Víšek 2012].

„Systém financování sociálních služeb [...] konzervuje zpravidla existující rozdíly ve vybavenosti jednotlivých územních celků sociálními službami a tím se nevytváří dynamizující konkurenční prostředí. [...] Dřívější úvahy o tom, že zavedení příspěvku na péči přispěje k odstranění těchto problémů, se doposud nepotvrdily, neboť nově koncipovaný systém financování sociálních služeb je ex ante závislý na poskytování dotací ze strany státu a zřizovatele, což – vzhledem k tomu, že na přiznání dotace není právní nárok – ve svém důsledku vede k další konzervaci existujícího stavu, ke stagnaci rozvoje zejména terénních služeb sociální péče a ve svém důsledku k tomu, že celý systém financování sociálních služeb je neefektivní“
[Průša, Víšek 2012: 19]

Provedená hodnocení dosavadní praxe v oblasti poskytování příspěvku poukazují také na některé další problematické oblasti. K nejvýznamnějším patří skutečnost, že výrazná část prostředků poskytnutých příjemcům příspěvku na péči, není využívána pro hrazení sociálních služeb a nevrací se do systému [Průša 2009: 28]. Jako další problematické body lze vnímat samotné nastavení kritérií pro hodnocení stupně závislosti u žadatelů o přiznání příspěvku na péči, značnou variabilitu přístupů posudkových lékařů při tomto hodnocení či „medicinalizaci“ sociálních služeb [srov. Průša, nedatováno (b)].

5.4 Plánování rozvoje sociálních služeb a komunitní plánování

Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb (dále též „SPRSS“)

je podle písmene h) ustanovení § 3 zákona o sociálních službách vymezen jako

„výsledek procesu aktivního zjišťování potřeb osob ve stanoveném území a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů, jehož obsahem je popis způsobu zpracování plánu, popis a analýza existujících zdrojů a potřeb osob, kterým jsou sociální služby určeny, včetně ekonomického vyhodnocení, strategie zajišťování a rozvoje sociálních služeb, povinnosti zúčastněných subjektů, způsob sledování a vyhodnocování plnění plánu a způsob, jakým lze provést změny v poskytování sociálních služeb.“

[zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů]

Zpracování SPRSS je zákonem uloženo krajům a MPSV. Obce SPRSS zpracovávat mohou. [Zbožínková 2007: 121; viz také kapitola 6.3] Zapojit se do něho nicméně mohou také další aktéři, jimž bude pozornost věnována dále.

Nicméně i pozice **obcí, krajů a MPSV** k plánování rozvoje sociálních služeb se liší. Nejen vzhledem k jejich odlišnému postavení vyplývajícímu z legislativy (viz kapitola 6.3), ale také proto, že každý z těchto aktérů zpracovává SPRSS pro odlišné území. Zatímco MPSV zpracovává národní střednědobý plán rozvoje sociálních služeb pro území celé ČR a kraje zpracovávají krajské střednědobé plány rozvoje sociálních služeb také pro celé své území, u obcí se může toto území značně lišit.⁶⁷

⁶⁷ „Obce mohou obecní SPRSS zpracovat pro území obce nebo jej ve spolupráci s dalšími obcemi zpracovat pro území správního obvodu obce s pověřeným obecním úřadem, správního obvodu obce s rozšířenou působností nebo mohou v rámci svazku obcí (Srov. ustanovení § 49 a 50 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení)) zpracovávat SPRSS pro území mikroregionu, který se nepřekrývá se správními obvody obcí s pověřeným obecním úřadem ani správními obvody obcí s rozšířenou působností. Z uvedeného je zároveň patrné, že obce se mohou zapojovat do přípravy obecního SPRSS, jehož příprava je koordinována jinou obcí.“ [Bareš 2010a: 77]

Odlišné jsou také skutečnosti, které ze zpracovaného SPRSS vyplývají pro poskytování sociálních služeb na daném území, respektive pro jejich poskytovatele, obce na příslušném území, případně také pro kraje. Na rozdíl od krajů a MPSV nemají obce povinnost střednědobé plány rozvoje zpracovávat, ale jde o zákonem přípouštěnou možnost zpracovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb, a to ve spolupráci s krajem (písmeno d) ustanovení § 94). Nicméně zákon o sociálních službách zároveň stanovuje obcím povinnost spolupracovat s kraji při přípravě krajských plánů. Kraje pak mají za povinnost přihlížet k výstupům této spolupráce při zpracování krajských plánů a informovat MPSV o plnění plánů. Ministerstvo práce a sociálních věcí zpracovává národní střednědobý plán sociálních služeb mimo jiné za účasti krajů.

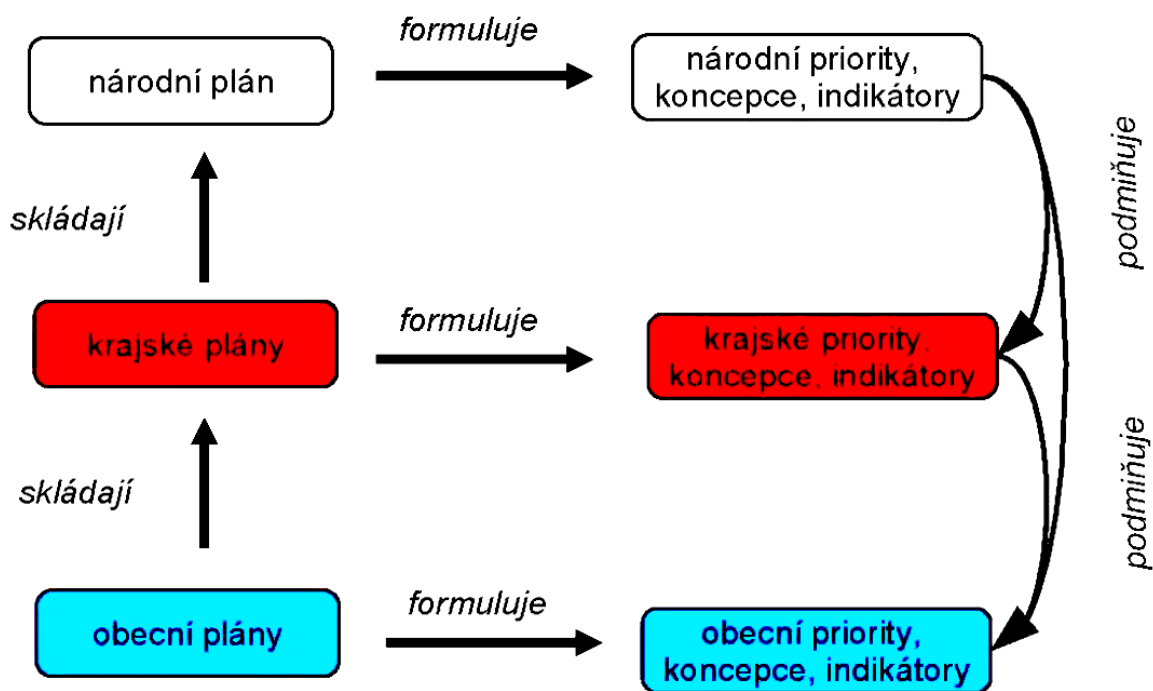
Smyslem těchto ustanovení zakládajících spolupráci mezi uvedenými aktéry při zpracování SPRSS na různých úrovních je zajistit jejich *skladebnost*. Tento pojem má označovat skutečnost, že krajské plány reflektují situaci obcí na jejich území a cíle a priority SPRSS těchto obcí, a zároveň, že cíle a priority obecních SPRSS jsou v souladu s cíli a prioritami krajských SPRSS. Obdobným způsobem by pak skladebné měly být krajské SPRSS a národní SPRSS. [srov. Úlehla, Slabová, Mirovská. 2007: 5 -6, 8 - 14]

V této souvislosti je potřebné uvést, že skladebnost SPRSS různých úrovních je velice obtížné zajistit a koncept skladebnosti proto spíše zachycuje těžko dosažitelný ideální stav. Z podstaty plánovacích procesů má totiž vždy prioritu právě plánování na příslušné úrovni. Vyhodnocování poznatků nižší úrovně i zohlednění přístupů ukotvených v plánech vyšší úrovně je v rámci těchto procesů zpravidla spíše druhořadé.⁶⁸

⁶⁸ Ve SPRSS jde především o zmapování potřeb na sledovaném území. Cíle, priority, opatření a aktivity stanovené ve SPRSS by se měly odvíjet právě od zjištěných potřeb. V tomto směru mohou být v určitých ohledech významné nebo nápomocné také přístupy dalších orgánů státní správy a samosprávy, ale zjištěné potřeby by měly zůstat hlavním východiskem a jejich význam nelze ve SPRSS ani v zájmu úsilí o dosažení skladebnosti příliš potlačit.

I tak je ovšem koncept skladebnosti významný. Jeho reflexe (a od něho se odvíjející snaha zohlednit přístupy subjektů plánujících na jiných úrovních) může velmi významně přispět k větší spolupráci mezi jednotlivými subjekty zpracovávajícími SPRSS a většímu souladu mezi plány zpracovanými na různých úrovních.

Diagram 4: Skladebnost střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb na jednotlivých úrovních



Zdroj: Úlehla, Slabová, Mirovská. 2007: 6.

Při zpracování SPRSS na jednotlivých úrovních se zároveň počítá nejen se zapojením aktérů reprezentujících nižší či vyšší články samosprávy, případně státní správu, ale také (byť na jednotlivých úrovních v odlišné míře) se zapojením zástupců *poskytovatelů sociálních služeb a uživatelů sociálních služeb* (srov. písmeno d) ustanovení § 94, písmeno d) ustanovení § 95 a písmeno b) ustanovení § 96 – viz také kapitola 6.3).

S ohledem na nároky spojené se zpracováním SPRSS však výčet aktérů zapojených do jejich zpracování nelze omezit pouze na ty, jejichž pozice je ustanovena v zákoně o sociálních službách.

Klíčový význam mají totiž také specializované organizace (z hlediska právní formy jde např. o obecně prospěšné společnosti, občanská sdružení, případně příspěvkové organizace měst či obcí apod.) věnující se analytické či metodické činnosti, popřípadě konzultanti a další odborníci specializující se na danou problematiku. Tito další aktéři se mohou zapojit do celé řady různých aktivit souvisejících se zpracováním SPRSS: mohou se podílet na koordinaci realizovaných aktivit, zpracovávat analytické podklady, sbírat a vyhodnocovat statistická či sociologická data různého zaměření, případně se věnovat práci s veřejností a jejímu zapojování do některých aktivit. Opomenout přirozeně nelze ani vzdělávací aktivity, školení personálu zodpovědného za zpracování SPRSS, konzultace či jinou metodickou podporu

6. Klíčoví aktéři politiky sociálních služeb

6.1 Relevance pojmů subjekty, objekty a aktéři pro politiku sociálních služeb

Ustanovení samotného zákona o sociálních službách se přímo dotýkají především poskytovatelů sociálních služeb a orgánů státní správy a samosprávy. Také vymezují okruh oprávněných osob, které mohou být uživateli sociálních služeb podle tohoto zákona. Nicméně i v případě užšího zaměření této práce na *služby, jež jsou sociálními službami podle zákona o sociálních službách*, respektive na *politiku vztahující se k takovýmto službám*, je třeba při obecném vymezení sledované problematiky uvažovat širší okruh **subjektů a objektů politiky sociálních služeb**⁶⁹ než pouze ty, jimiž se explicitně zabývá zákon o sociálních službách.

I vzhledem k tomu je vhodnější hovořit spíše o *aktérech* [srov. Veselý 2007: 225 - 226] politiky sociálních služeb, než o jejich subjektech a objektech. Mohou totiž nastat situace, kdy určitá skupina subjektů sdílí podobná stanoviska, disponuje určitým typem moci či tyto subjekty mají shodný zájem situaci ovlivnit, přičemž celou skupinu lze pojmut jako určitou obecnější entitu, ačkoli z právního hlediska rozhodně nejde o jeden subjekt a nemusí jít ani o subjekty podobného typu (typicky takovým aktérem mohou být např. různé *pracovní skupiny* sestávající se ze zástupců *poskytovatelů a uživatelů sociálních služeb*, jež se podílejí na přípravě střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb). Na druhou stranu také mohou nastat situace, kdy se uvedené klíčové ohledy (zájem, moc, postoj) mohou lišit u různých organizačních složek jedné právnické osoby (např. různé odbory obecního či městského úřadu apod.).

Podstatným důvodem příklonu k užívání pojmu „aktér“ je to, že umožňuje pojednat společně subjekty politiky sociálních služeb (jednotlivce, skupiny či organizace, kteří tuto politiku ovlivňují), i objekty této politiky (ty, kteří jsou touto politikou ovlivněni). [srov.

⁶⁹ Podle Tomeše [2001: 71] lze v sociální politice rozlišit subjekty, které sociální politiku realizují, a objekty, na něž se její úsilí zaměřuje. Toto rozlišení je možné aplikovat i na politiku sociálních služeb, která je součástí sociální politiky, respektive lze v souladu s Tomešovým rozlišením základních obecných charakteristik sociální politiky vnímat sociální služby jako významný *nástroj sociální politiky*.

Veselý 2007: 225 - 226] Pojem tak mnohem přirozeněji zahrnuje i oprávněné uživatele sociálních služeb, které lze zároveň chápat jako objekt politiky sociálních služeb a zároveň jako její subjekt. [srov. Tomeš 2001: 86 - 88]

6.2 Okruh aktérů působících v politice sociálních služeb v ČR

Zákon o sociálních službách upravuje pozici některých aktérů působících v politice sociálních služeb. Zdaleka však nepokrývá všechny aktéry, kteří mohou významným způsobem určovat či ovlivňovat politiku sociálních služeb. Kromě poskytovatelů péče (tj. poskytovatelů sociálních služeb a tzv. pečujících osob), uživatelů sociálních služeb (respektive obecnější kategorie příjemců příspěvku na péči), a orgánů státní správy a samosprávy, jejichž působení v politice sociálních služeb zákon o sociálních službách upravuje, lze za významné aktéry politiky sociálních služeb považovat také například subjekty, které se podílejí na plánování rozvoje sociálních služeb, zajišťují vzdělávání odborného personálu, prosazují zájmy subjektů působících v oblasti sociálních služeb, sdružují tyto subjekty do profesních či oborových sdružení či asociací nebo vyvíjejí politickou činnost, která se promítá do politiky sociálních služeb. V této práci bude nicméně pozornost věnována pouze aktérům, jejichž působnost je upravena přímo zákonem o sociálních službách.

6.3 Vymezení a působnost klíčových aktérů politiky sociálních služeb podle zákona o sociálních službách

V případě všech dále uvedených aktérů, jejichž působnost upravuje zákon o sociálních službách, bude uvedeno jejich vymezení a nejvýznamnější okolnosti, které ve vztahu k takto vymezeným aktérům zákon o sociálních službách stanoví. V případě obcí, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, krajů, krajských úřadů a MPSV bude kromě toho sledováno také vymezení působnosti těchto aktérů.

Pozici různých aktérů přirozeně určuje mnohem širší okruh velmi různorodých okolností. Za významné lze považovat například jejich postoje, vliv a zájem [srov. Veselý 2007: 229-231]. Zákonné vymezení působnosti určitého aktéra (nejen dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ale případně i podle dalších norem) nicméně tyto i další charakteristiky aktérů do značné míry předurčuje (stanovuje mantinely pro působení státní moci⁷⁰, zavádí podmínky pro výkon činnosti dalších aktérů politiky sociálních služeb, vytváří mechanismy pro jejich regulaci apod.). Vymezení působnosti aktérů v zákoně je tedy stěžejní otázkou i přesto, že podmínky, za nichž určitý aktér působí, ovlivňují i další významné skutečnosti (institucionální, finanční či personální předpoklady apod.). Tato kapitola se tak zaměří právě již pouze na tuto otázku.

Sociální služby a příspěvek na péči jsou při splnění podmínek zákona o sociálních službách **poskytovány občanům ČR a dalším oprávněným osobám** (např. osoby s trvalým pobytem, osoby, jimž byl udělen azyl, apod. – blíže viz ustanovení § 4 zákona). Některé druhy sociálních služeb⁷¹ jsou při splnění podmínek zákona poskytovány také osobám legálně pobývajícím na území České republiky podle zvláštního právního předpisu (viz ustanovení § 4 zákona o sociálních službách). Okruh osob, jež mají nárok na poskytnutí konkrétního druhu sociální služby, respektive okruh životních situací, při nichž takový nárok vzniká, je následně vymezen v § 37 – 70 zákona o sociálních službách pro každý druh sociální služby samostatně. Nicméně v dalším textu nebude mezi uživateli jednotlivých druhů sociálních služeb rozlišováno a pro všechny oprávněné osoby, jimž je poskytována některá ze sociálních služeb podle zákona o sociálních službách, bude používáno pouze označení **„uživatel sociálních služeb“**, případně **„uživatel“**. V kapitolách věnujících se

⁷⁰ Podle odstavce 3 článku 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky „státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“.

⁷¹ Jedná se o sociální služby uvedené v ustanoveních § 57, 59 až 63 a § 69 (viz příloha 1).

metodám analýzy a kapacitě sledovaných druhů sociálních služeb bude používán pojem „**klient**“, který lze pro účely této práce považovat za obsahově shodný s pojmem „uživatel“.

Klíčovým aktérem politiky sociálních služeb jsou **poskytovatelé sociálních služeb**. Těmi podle ustanovení § 6 zákona o sociálních službách jsou

„při splnění podmínek stanovených tímto zákonem územní samosprávné celky a jimi zřizované právnické osoby, další právnické osoby, fyzické osoby a ministerstvo [v tomto zákoně je jako „ministerstvo“ označováno MPSV; tato poznámka se týká i dalších pasáží citovaných ze zákona o sociálních službách] a jím zřízené organizační složky státu.“

[zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů]

Z uvedeného je patrné, že poskytovatelem sociálních služeb mohou být různé právnické osoby i fyzické osoby. Okruh poskytovatelů sociálních služeb také není omezen ani z hlediska jejich právní formy, ani z hlediska jeho zřizovatele. Zřizovatelem organizace poskytující sociální služby tak mohou být obce, kraje, stát, další právnické osoby i fyzické osoby.

Dále je důležité ustanovení § 78, podle něhož jsou tito poskytovatelé oprávněni poskytovat sociální služby „jen na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb, není-li v § 83 a 84 stanoveno jinak“⁷², a podle něhož „toto oprávnění vzniká rozhodnutím o registraci“. V ustanoveních § 78 – 84 zákona o sociálních službách jsou pak podrobně specifikovány jednotlivé podmínky, jež musí poskytovatel pro získání registrace splnit. Kromě nich jsou pak v ustanoveních § 88 – 89 uvedeny podmínky poskytování sociálních služeb. Podmínky získání registrace i poskytování sociálních služeb jsou specifikovány velmi detailně a kladou

⁷² Podrobnosti o těchto výjimkách byly uvedeny již v poznámce 11.

na zájemce o získání registrace, respektive posléze na poskytovatele poměrně vysoké nároky.

Mezi poskytovatele péče, kteří nepodléhají podmínkám pro registraci a pro poskytování sociálních služeb, patří mimo jiné „osoba blízká nebo jiná fyzická osoba, která tuto činnost nevykonává jako podnikatel“ (ustanovení § 83 zákona). Zákon v tomto bodě odkazuje na neformální péči ze strany tzv. „pečujících osob“. Tato oblast již není v zákoně regulována komplexně, nicméně zákonná regulace se vztahuje na některé významné okolnosti týkající se poskytování pomoci i touto formou. Důvodem je především to, že podmínkou pro přiznání příspěvku na péči je, že oprávněná osoba využívá buďto sociálních služeb nebo jí je poskytována neformální péče. Problematika neformální péče nicméně zaměření této práce přesahuje a pečujícím osobám zde byla věnována pozornost spíše kvůli snaze o úplnost výčtu aktérů.

Dalšími významnými aktéry, jejichž roli se věnuje i zákon o sociálních službách, jsou obce, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, kraje, krajské úřady a Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Obec je dle ustanovení § 1 zákona 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále jen „zákon o obcích“) „základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce“. Podle ustanovení § 2 téhož zákona je zároveň „veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek“ a „vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících“. V neposlední řadě podle téhož ustanovení obec „pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“.

Podle Kolmana [2004: 253] lze tedy obec charakterizovat jako základní územní jednotku vyznačující se třemi fundamentálními znaky: územím, obyvatelstvem a samosprávou. S ohledem na zaměření práce zde bude pozornost přirozeně soustředěna na poslední zmíněnou charakteristiku, nicméně je zde potřebné věnovat se také otázce výkonu

státní správy v přenesené působnosti. Obec (a také kraj – k tomu viz dále) totiž nespravuje pouze záležitosti, jež spadají do její *samostatné působnosti*⁷³, ale také záležitosti, které jí přísluší v *přenesené působnosti*⁷⁴.

Rozsah svěřeného výkonu v přenesené působnosti (věcný i územní) se liší mezi různými skupinami obcí. Lze rozlišit tyto tři skupiny obcí: obce (podle údajů ČSÚ k 1.8.2011 existovalo v České republice 6 251 obcí, z toho 573 měst, 209 městysů, 23 statutárních měst, 5 vojenských újezdů a hlavní město Praha⁷⁵), obce s pověřeným obecním úřadem (393 z výše uvedeného celkového počtu obcí) a obce s rozšířenou působností (205 z celkového počtu obcí s pověřeným obecním úřadem).⁷⁶,

V případě *obcí* se výkon přenesené působnosti vztahuje se pouze na území obce⁷⁷. *Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností* vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem⁷⁸.

Vzhledem k rozdílům v působnosti různých skupin obcí patrně nelze za všech okolností obce vnímat jako jednotného aktéra sociálních služeb. V případě některých témat může být účelnější rozlišování mezi jednotlivými typy obcí, popřípadě mezi obcemi na straně jedné a obcemi s pověřeným obecním úřadem společně s obcemi s rozšířenou působností

⁷³ Podle ustanovení § 35 zákona o obcích patří do samostatné působnosti obce „záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.“

⁷⁴ Tj. záležitosti, jež neodpovídají vymezení uvedené v ustanovení § 35 zákona o obcích.

⁷⁵ Hlavní město Praha je zároveň obcí a krajem. Má proto specifický statut, který je upraven zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Tento zákon mimo jiné určuje rozsah výkonu přenesené působnosti orgánům hlavního města Prahy a městským částem. S ohledem na specifický statut je hlavní město Praha započítáno do celkového počtu obcí, avšak není počítáno mezi obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností, protože tyto kategorie nejsou z hlediska jeho statutu relevantní.

⁷⁶ Podle údajů ČSÚ, viz

http://czso.cz/csu/klasifik.nsf/i/ii_struktura_uzemi_ceske_republiky.

⁷⁷ Rozsah přenesení působnosti obcí je specifikován v ustanovení § 61 a) zákona o obcích.

⁷⁸ Rozsah přenesené působnosti obcí s pověřeným obecním úřadem specifikují ustanovení § 61 a) a b) a ustanovení § 64 zákona o obcích. Obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost podle všech písmen ustanovení § 61, podle ustanovení § 64 a dále v rozsahu stanoveném zvláštními zákony.

na straně druhé. V případě této práce se však samostatná tematizace jednotlivých typů obcí nejeví jako účelná, mimo jiné i proto, že tyto tři kategorie nebyly rozlišovány v datech, které jsou analyzovány v empirické části.

Podle odstavce 1 ustanovení § 5 zákona o obcích je obec „samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad⁷⁹] a zvláštní orgány obce.“ Uvedené ustanovení zákona o obcích odráží **rozdíl mezi pojmy obec a obecní úřad z hlediska výstavby, respektive následně i výkonu samosprávy**. První pojem zahrnuje veškeré orgány obce. Pakliže tedy zákon **obci** ukládá určité povinnosti nebo jí svěřuje určité kompetence (ať už jde o samostatnou či pověřenou působnost), znamená to, že tyto povinnosti plní, respektive se svěřenými kompetencemi nakládají jakékoli orgány obce, jimž příslušná agenda přísluší. Naproti tomu **obecní úřad** představuje pouze jeden z orgánů obce a uložené povinnosti, respektive svěřené kompetence pak přináleží přímo tomuto orgánu obce, nikoli (není-li tak stanoveno jinde) jiným orgánům obce (opět bez ohledu na to, zda jde o samostatnou nebo přenesenou působnost obecního úřadu).

Působnost obce stanoví zákon o sociálních službách následovně (ustanovení § 94):

- „a) zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území,*
- b) zajišťuje dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území,*
- c) spolupracuje s dalšími obcemi, kraji a s poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám, popřípadě zprostředkování kontaktu mezi poskytovatelem a osobou,*

⁷⁹ U měst a statutárních měst se jedná o městský úřad, respektive magistrát, nicméně v dalším textu bude používáno jednotně označení obecní úřad, které se užívá rovněž v zákoně o sociálních službách a jež bude zahrnovat všechny tyto alternativy.

- d) může zpracovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s krajem, poskytovateli sociálních služeb na území obce a za účasti osob, kterým jsou poskytovány sociální služby a
- e) spolupracuje s krajem při přípravě a realizaci střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje; za tím účelem sděluje kraji informace o potřebách poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na území obce, o možnostech uspokojování těchto potřeb prostřednictvím sociálních služeb a o jejich dostupných zdrojích."

[zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů]

Působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností je v ustanovení § 92 zákona o sociálních službách vymezena takto:

- „a) zajišťuje osobě, které není poskytována sociální služba, a je v takové situaci, kdy neposkytnutí okamžité pomoci by ohrozilo její život nebo zdraví, poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci, a to v nezbytném rozsahu; místní příslušnost se řídí místem trvalého nebo hlášeného pobytu osoby,
- b) na žádost osoby, která má nárok na příspěvek⁸⁰ ve stupni I (lehká závislost), zprostředkovává této osobě kontakt s poskytovatelem sociálních služeb pro účely využití části příspěvku vypláceného podle § 18a odst. 1 písm. b),
- c) koordinuje poskytování sociálních služeb a poskytuje odborné sociální poradenství osobám ohroženým sociálním vyloučením z důvodu předchozí ústavní nebo ochranné výchovy nebo výkonu trestu, osobám, jejichž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby, a osobám, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností; přitom spolupracuje se zařízeními pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, s Vězeňskou službou České

⁸⁰ Příspěvek na péči.

republiky, Probační a mediační službou České republiky, správními úřady a územními samosprávnými celky a

d) na základě oznámení zdravotnického zařízení podle zvláštního právního předpisu zjišťuje, zda je nezbytné poskytnout osobě umístěné ve zdravotnickém zařízení služby sociální péče a zprostředkovává možnost jejich poskytnutí; v případě, že nelze služby sociální péče osobě poskytnout, sděluje neprodleně tuto skutečnost zdravotnickému zařízení, ve kterém je osoba umístěna."

[zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů]

Výkon působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností je podle ustanovení § 5 odstavce 2 zákona o sociálních službách výkonem přenesené působnosti.

Kromě výkonu přenesené působnosti, který vyplývá ze zákona o sociálních službách, popřípadě dalších relevantních norem, může obec v oblasti sociálních služeb působit v rámci vlastní, samostatné působnosti. Právě tato otázka je z hlediska cíle této práce nejdůležitější.

Obce totiž mohou v rámci samostatné působnosti buďto samy poskytovat sociální služby, nebo být zřizovatelem organizací, které je poskytují. Postavení těchto dvou skupin poskytovatelů není nikterak ojedinělé či výsadní oproti jiným skupinám poskytovatelů. Podmínky pro všechny poskytovatele sociálních služeb jsou totiž stanoveny bez ohledu na jejich právní formu. Samotná informace o tom, je-li sociální služba zajišťována obcí či jí zřizovanou organizací, tak rozhodně neimplikuje žádné specifické charakteristiky takto zajišťovaných sociálních služeb.

I přesto je žádoucí věnovat pozornost údajům o počtech obcí poskytujících sociální služby a o počtech obcemi zřizovaných poskytovatelů sociálních služeb, jejich podílu z celkového počtu poskytovatelů sociálních služeb, typech jimi zajišťovaných sociálních služeb, jejich kapacitách atd. Tyto údaje totiž vypovídají o rozsahu působení obcí v této oblasti.

Při sledování a hodnocení uvedených informací lze obce a obcemi zřizované organizace chápat jako reprezentanty obecnější skupiny „obecní poskytovatelé sociálních služeb“. Zároveň lze do této skupiny poskytovatelů zahrnout obce všech tří typů a organizace zřizované všemi třemi typy obcí. Podobně lze odhlédnout od velikosti obce, popřípadě statutu obce (obec, městys, město, statutární město, popřípadě krajské město). Všechny tyto charakteristiky bezesporu představují významné faktory, které se mohou z mnoha důvodů promítnout do okruhu poskytovaných sociálních služeb, jejich územní působnosti, kapacit, personálního a finančního zajištění apod. Na druhou stranu, se nejedná o jedinou vnitřně velmi diferenciovanou skupinu poskytovatelů, podobné rozdíly je možné očekávat také v rámci skupiny soukromoprávních poskytovatelů sociálních služeb (v jejich případě je navíc výrazně pestřejší také okruh jejich právních forem a jejich variabilita je celkově ještě výraznější).

Analogicky k rozlišení mezi obcí a obecním úřadem lze rozlišit také kraj a krajský úřad (srov. ustanovení § 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)). Podobně jako v případě obcí i v tomto případě je možné rozlišit působnost kraje (respektive krajského úřadu) v samostatné a v přenesené působnosti. Oproti obcím je zde situace jednodušší, neboť u všech krajů je věcný rozsah jejich působnosti vymezen shodně.

Působnost kraje je v ustanovení § 95 zákona o sociálních službách vymezena následovně:

- „a) zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území,*
- b) zajišťuje dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území,*
- c) spolupracuje s obcemi, s dalšími kraji a s poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám, popřípadě zprostředkování kontaktu mezi poskytovatelem a osobou,*

- d) *zpracovává střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi na území kraje, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby, a informuje obce na území kraje o výsledcích zjištěných v procesu plánování; při zpracování plánu kraj přihlíží k informacím obce sděleným podle § 94 písm. e) a k údajům uvedeným v registru podle § 85 odst. 5,^[81]*
- e) *sleduje a vyhodnocuje plnění plánů rozvoje sociálních služeb za účasti zástupců obcí, zástupců poskytovatelů sociálních služeb a zástupců osob, kterým jsou sociální služby poskytovány,*
- f) *informuje ministerstvo o plnění plánů rozvoje sociálních služeb a*
- g) *zajišťuje dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb."*
- [zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů]

Působnost krajského úřadu je v ustanovení § 93 zákona o sociálních službách stanovena takto:

„a) zajišťuje ve spolupráci s ostatními poskytovateli sociálních služeb a obecním úřadem obce s rozšířenou působností, příslušnou podle místa hlášeného pobytu osob, poskytnutí sociálních služeb v případě, kdy poskytovatel sociálních služeb ukončil poskytování sociálních služeb z důvodu zrušení jeho registrace, pozbytí její platnosti, popřípadě z jiného důvodu, a osoby, kterým tento poskytovatel dosud poskytoval sociální služby, se nacházejí v bezprostředním ohrožení jejich práv a zájmů a nejsou schopny samy si zajistit pokračující poskytování sociálních služeb,

⁸¹ První uvedené ustanovení viz výše, v ustanovení § 85 zákona o sociálních službách se uvádí: „Registr [rozuměj Registr poskytovatelů sociálních služeb] v elektronické podobě dále obsahuje údaje, podle kterých se sleduje kapacita, způsob zabezpečení a nákladovost jednotlivých sociálních služeb“.

b) koordinuje poskytování sociálních služeb osobám, jejichž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby; přitom spolupracuje s obecními úřady obcí s rozšířenou působností."

[zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů]

Výkon působnosti krajských úřadů je podle ustanovení § 5 odstavce 2 zákona o sociálních službách výkonem přenesené působnosti. Podobně jako obec, také kraj může v rámci vlastní působnosti buďto sám poskytovat sociální služby, nebo být zřizovatelem organizací, které sociální služby poskytují. Stejně jako v případě obcí, není ani postavení krajem zřizovaných poskytovatelů sociálních služeb odlišné od postavení jiných poskytovatelů sociálních služeb a informace o počtu krajem zřizovaných organizací (respektive o jejich kapacitách) jsou významné pro zachycení rozsahu působení krajů v oblasti sociálních služeb.

Posledním aktérem, jehož působnost je stanovena v zákoně o sociálních službách, je **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, jež podle ustanovení § 96:

- „a) řídí a kontroluje výkon státní správy v oblasti sociálních služeb,*
- b) zpracovává střednědobý národní plán rozvoje sociálních služeb za účasti krajů, zástupců poskytovatelů sociálních služeb a zástupců osob, kterým jsou poskytovány sociální služby,*
- c) spolupracuje s Ministerstvem vnitra při optimalizaci dostupnosti místních veřejných služeb."*

[zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů]

Také MPSV může být zřizovatelem organizačních složek, které poskytují sociální služby. Situace je i v jeho případě obdobná jako u krajů a obcí a při vyhodnocení organizačního zajištění sociálních služeb v ČR

nelze MPSV opomenout i přesto, že je zřizovatelem pouze pěti organizací poskytujících sociální služby (čtyři organizační složky státu a jedna příspěvková organizace)⁸².

⁸² Dále prezentované údaje o počtu registrovaných sociálních služeb a jejich poskytovatelích ukazují poněkud vyšší počet organizací, které zřizuje stát. Je tedy zřejmé, že do poskytování se zaměřují také některé další instituce státní správy, nejen MPSV.

7. Metodologie

7.1 Výzkumná strategie, typy sledovaných údajů a metody používané při jejich hodnocení⁸³

Pro empirické vyhodnocení otázek, které sleduje tato práce, je vhodnější využití kvantitativní **výzkumné strategie**. S její pomocí lze vyhodnotit míru poskytování sociálních služeb institucemi veřejné správy v celé ČR i provést srovnání situace v jednotlivých krajích, přičemž východiskem analýzy je rozbor statistických údajů o poskytování sociálních služeb, respektive o subjektech poskytujících sociální služby.

V současnosti jsou údaje tohoto typu shromažďovány jednak v Registru poskytovatelů sociálních služeb (dále jen „Registr“)⁸⁴ a jednak jsou zjišťovány prostřednictvím resortní statistiky MPSV (Roční výkaz o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb). Informace dostupné z obou těchto zdrojů byly shromažďovány pomocí informačního systému OK Systém⁸⁵ a resortní šetření MPSV mezi poskytovateli sociálních služeb tak je (počínaje rokem 2008) navázáno na Registr [více viz MPSV 2009: 103].

Především jsou údaje obsažené v Registru pro účely této práce dobře využitelné (podrobnosti viz dále). Oficiální data jsou současně dobře dostupná a velká část údajů z Registru má také vysokou vypovídací schopnost. V souvislosti s cílem této práce se tato data jeví jako dostačující a *vlastní sběr dat* by patrně možnosti rozboru tématu výrazněji nerozšiřoval, respektive by vlastní sběr dat byl patrně více prospěšný v případě odlišné formulace cílů a výzkumné otázky. Práce proto bude založena na *sekundární analýze dat*.

⁸³ Při zpracování kapitoly byla využita publikace Přehled statistických metod [Hendl 2004], více k pojmům uváděným v této kapitole viz např. tamtéž.

⁸⁴ Viz <http://iregistr.mpsv.cz>.

⁸⁵ Od roku 2012 údaje o sociálních službách zpracovává a spravuje nový provozovatel v rámci odlišného elektronického datového systému. Tato práce nicméně vychází z analýzy údajů, které byly shromážděny ještě prostřednictvím informačního systému OK systém.

Pro potřeby této analýzy byly sledovány **tři odlišné okruhy údajů**. Jednalo se o:

1. *údaje o poskytovatelích sociálních služeb, tj.*

- počet poskytovatelů celkem, počet poskytovatelů sídlících v jednotlivých krajích, jejich počet podle právní formy a podle zřizovatele a
- průměrný počet sociálních služeb zajišťovaných jedním poskytovatelem (celkem a za vybrané skupiny poskytovatelů);

2. *souhrnné údaje o všech registrovaných sociálních službách, tj.*

- počet sociálních služeb celkem, počet sociálních služeb sídlících a působících v jednotlivých krajích a počet služeb dle právní formy a zřizovatele jejich poskytovatele a
- orientační podíly počtu sociálních služeb a počtu poskytovatelů (umožňující porovnání údajů o službách a o poskytovatelích podle vybraných kritérií);

3. *základní a podrobné údaje o sociálních službách podle druhu sociální služby, tj.*

- počet všech sociálních služeb podle druhu sociální služby,
- počet sociálních služeb celkem, podle sídla služby a zřizovatele u vybraných druhů sociálních služeb a
- kapacita sociálních služeb podle sídla služby a zřizovatele u vybraných druhů sociálních služeb měřená vybranými typy kapacitních indikátorů.

Uvedené okruhy je potřebné sledovat současně, protože každý z nich zprostředkovává o poskytovatelích sociálních služeb a jimi poskytovaných službách odlišné informace, které se navzájem doplňují.

Údaje o poskytovatelích sociálních služeb umožňují charakterizovat okruh ekonomických subjektů, které jsou poskytovateli sociálních služeb, tj. zachytit *počet subjektů reprezentujících jednotlivé sledované*

institucionální sektory (stát, kraje, obce, nestátní sektor), které v oblasti sociálních služeb působí.

Výhodou těchto údajů je, že právě poskytovatelů sociálních služeb se primárně týkají dva pro tuto práci klíčové údaje – údaj o právní formě organizace a údaj o jejím zřizovateli. Pouze v případě údajů o poskytovateli lze mezi sebou tyto dva údaje porovnat.⁸⁶ Díky takovému srovnání lze zjistit, nejenom, do jaké míry se do poskytování sociálních služeb zapojují např. organizace zřizované obcemi, ale také to, jaké právní formy jejich zřizovatelé preferují. Na základě údajů o poskytovateli tak lze kromě počtů a poměrného zastoupení různých skupin poskytovatelů vyhodnotit také způsoby zapojení různých skupin zřizovatelů do poskytování sociálních služeb.

Celkový význam jednotlivých institucionálních sektorů ale nelze vyhodnotit pouze na základě údajů o poskytovatelích. Důvodem je to, že počet sociálních služeb zajišťovaných různými poskytovateli se může lišit. Účelný je proto také podrobnější rozbor **souhrnných údajů o sociálních službách**. Na základě nich je možné hodnocení počtu sociálních služeb poskytovaných různými skupinami poskytovatelů a *počtu sociálních služeb provozovaných poskytovateli reprezentujícími různé institucionální sektory*. K tomuto účelu lze i v tomto případě sledovat údaje o právní formě a zřizovateli, avšak již je nelze vzájemně porovnat. Nejsou totiž sledovány u primárního údaje (poskytovatel služby), ale u sekundárního údaje (sociální služba), u kterého již lze provádět pouze některá srovnání.

Kromě počtu subjektů poskytujících sociální služby a počtu jimi zajišťovaných služeb je vhodné vyhodnotit také rozsah těmito subjekty zajišťovaných služeb, který lze sledovat s využitím **údajů o kapacitě jednotlivých druhů služeb**. Tento údaj se ze všech tří uvedených nejlépe hodí ke zhodnocení a porovnání samotného významu sociálních

⁸⁶ U údajů o sociálních službách (souhrnných i podle druhu sociální služby) již vzájemné srovnání právní formy a typu zřizovatele provést nelze. Bylo by totiž zkresleno opakovaným započtením poskytovatelů zajišťujících více sociálních služeb. I v případě údajů o sociálních službách ale je možné a účelné sledovat oba tyto klíčové údaje samostatně – viz dále.

služeb poskytovaných různými skupinami poskytovatelů a významu sociálních služeb provozovaných poskytovateli reprezentujícími různé institucionální sektory. Je ale nezbytné je sledovat samostatně u jednotlivých druhů sociálních služeb, protože rozdíly mezi různými druhy sociálních služeb jsou velmi výrazné (viz zákon o sociálních službách). O kapacitě sociálních služeb přitom může vypovídat pět různých kapacitních indikátorů a některé sociální služby mohou být současně poskytovány ve více různých formách (v terénní, ambulantní či pobytové formě).

Tato poslední skupina údajů tak sice umožňuje lépe než obě předchozí zachytit význam různých skupin poskytovatelů při poskytování sociálních služeb, ale její komplexní vyhodnocení předpokládá provedení značného množství různých dílčích analýz (33 druhů sociálních služeb, z nichž některé lze poskytovat více než jednou formou). Detailní rozbor těchto otázek ale přesahuje cíle a možnosti této práce. Vyhodnocení poslední skupiny údajů se proto v této práci omezuje pouze na devět druhů sociálních služeb a u každé z nich je přitom sledována pouze jedna forma poskytování (více o výběru těchto služeb viz kapitola 7.4). Cílem rozboru této poslední skupiny údajů je spíše význam různých skupin poskytovatelů ilustrovat na příkladu různých druhů sociálních služeb a rámcově porovnat, do jaké míry je situace u vybraných druhů sociálních služeb podobná nebo se liší.

Zodpovězení otázky sledované v této práci předpokládalo první, druhé a třetí třídění analyzovaných dat. Za účelem druhého a třetího třídění dat byly při **vyhodnocení dat** využívány dvojrozměrné kontingenční tabulky (v případě třetího třídění byla třetí proměnná využívána jako filtrovací). V této souvislosti je potřebné blíže charakterizovat povahu sledovaných dat a popsat, jaké má jejich povaha implikace pro možnosti jejich hodnocení.

Při analýze údajů o poskytovatelích a sociálních službách byla pozornost věnována těmto proměnným:

- druh sociální služby (*nominální proměnná*, která mohla nabývat 33 hodnot),
- kraj, ve kterém má poskytovatel sociální služby sídlo, (*nominální proměnná* se 14 kategoriemi),
- kraj, ve kterém sídlí zařízení poskytující sociální službu, (*nominální proměnná* se 14 kategoriemi),
- působnost sociální služby podle krajů (*sada 14 dichotomických proměnných* s hodnotami „ano“ a „ne“),
- právní forma poskytovatele (*nominální proměnná* s 8 kategoriemi) a
- typ zřizovatele (*nominální proměnná* s 8 kategoriemi, pro potřeby analýzy byly rozlišeny pouze čtyři obecnější kategorie, přičemž velice často byly relevantní pouze tři z nich).

Pouze u vybraných druhů sociálních služeb byla sledována proměnná, kterou je možné souhrnně označit jako údaje o kapacitě služby (jedná se o více různých ukazatelů, z nichž byly konkrétní sledované ukazatele vybrány postupem popsaným v kapitole 7.4; v případě všech relevantních ukazatelů se nicméně typově jedná o *kvantitativní poměrové proměnné*).

Z uvedeného je patrné, že **převažující typ dat** představují v analyzovaném datovém souboru *nominální proměnné*. Většina vztahů mezi sledovanými proměnnými tak může být vyhodnocena srovnáním četnostních údajů v kontingenční tabulce.

Při analýze údajů bylo potřebné přihlédnout k tomu, že data zahrnující všechny druhy sociálních služeb jsou velice různorodá. Bylo proto přistoupeno k třetímu třídění analyzovaných dat podle druhu sociální služby.

Pro účely některých provedených srovnání byly využity hodnoty standardizovaných skóre (z-skór), přičemž jako obvyklé byly chápány hodnoty z-skóru nacházející se v intervalu od -1,96 do 1,96 (tj. hodnoty, které by v souboru odpovídajícím normálnímu statistickému rozložení mělo 95 % zkoumaných statistických jednotek).

U některých srovnání nebylo (vzhledem k nízkému počtu sledovaných údajů nebo jejich povaze) použití tohoto postupu vhodné. V těchto případech bylo možné vztahy mezi sledovanými proměnnými pouze deskriptivně popsat z hlediska četností zjištěných hodnot, případně bylo možné hodnoty zjištěné u různých podskupin porovnat s průměrnou hodnotou.

7.2 Dostupnost a relevance existujících údajů

O poskytování sociálních služeb v ČR vypovídají údaje z resortní statistiky MPSV, jež jsou pravidelně (s roční periodicitou) publikovány ve **Statistické ročence z oblasti práce a sociálních věcí** (dále jen „Statistická ročenka“).⁸⁷ Ve Statistické ročence jsou uvedeny údaje získané prostřednictvím Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb. Ten sleduje mimo jiné také údaje o počtu a kapacitě *zařízení sociálních služeb*, respektive za ty sociální služby, které odpovídají některému typu zařízení sociálních služeb (srov. též kapitola 2.3). Údaje o poskytovatelích sociálních služeb ani za některé druhy sociálních služeb v rámci této statistiky sledovány nejsou.

Ve Statistické ročence jsou evidovány počty jednotlivých zařízení a jejich kapacita (počet klientů, především pobytová forma poskytování příslušné sociální služby) a také některé další údaje (počet neuspokojených žadatelů, struktura výnosů a nákladů poskytovatelů sociálních služeb apod.). Údaje tříděné podle jednotlivých krajů jsou ve Statistické ročence dostupné pouze u části sledovaných informací. Informace, které mají největší význam vzhledem k cíli této práce (tj.

⁸⁷ Viz MPSV [2012], publikace je dostupná online z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/13613/rocenka_2011.pdf.

počty a kapacita zařízení sociálních služeb), nejsou ve Statistické ročence podle krajů tříděny, nicméně tyto údaje jsou za jednotlivé kraje veřejně přístupné na webových stránkách Českého statistického úřadu⁸⁸.

Zatímco Statistická ročenka zprostředkovává již agregovaná data, z druhého klíčového zdroje údajů, z **Registru poskytovatelů sociálních služeb** MPSV periodické výstupy nezpracovává. V roce 2010 nicméně MPSV mimo jiné na základě těchto dat vytvořilo materiál **Vybrané statistické údaje o sociálních službách a příspěvku na péči**, který bude dále v textu přiblížen. Údaje z Registru poskytovatelů nicméně mohou být získány (možnosti jejich získání jsou dále popsány) pro účely různých tematických analýz a na základě těchto údajů tak lze sledovat nejen obecné informace za všechny služby či poskytovatele, ale lze zpracovávat také dílčí výstupy pouze za určitým způsobem vybrané skupiny sociálních služeb či jejich poskytovatelů (s určitými limity se lze věnovat také zařízením sociálních služeb).

Pro podrobnější analýzy je proto vhodnějším zdrojem informací právě Registr poskytovatelů sociálních služeb, který obsahuje individuální záznamy za jednotlivé registrované sociální služby. Hlavním důvodem je především skutečnost, že na rozdíl od Statistické ročenky je v Registru možné sledovat údaje za jednotlivé *sociální služby* podle ustanovení § 37 – 70 zákona o sociálních službách. V Registru nicméně není evidován údaj o typu zřizovatele. Ten je sledován ve Statistické ročence, respektive je sbírán prostřednictvím Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb. Pro potřeby této práce tak byla individuální data o registrovaných sociálních službách z Registru doplněna o informace o typu zařízení, jež byly získány z individuálních údajů z Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb nebo z dalších relevantních zdrojů.

Zaměření této analýzy je v určitých ohledech blízké tématu materiálu **Vybrané statistické údaje o sociálních službách a příspěvku na péči**, který MPSV zpracovalo v roce 2010 [MPSV 2010].

⁸⁸ Viz. http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/kapitola/3201-11-r_2011-100.

Tento materiál, který se opírá o analýzu údajů z Registru, zprostředkovává řadu významných informací týkajících se zde sledovaných otázek. V této práci budou nicméně provedena srovnání, která nejsou ve zprávě MPSV obsažena. Podstatným rozdílem oproti materiálu MPSV pak je především to, že v této práci budou poskytovatelé sociálních služeb tříděni podle jejich zřizovatele a nikoliv podle jejich právní formy. Z hlediska zaměření této práce jsou relevantní oba údaje. Při hodnocení zapojení sledovaných typů institucí do poskytování sociálních služeb je však rozhodně vhodnějším ukazatelem údaj o typu zřizovatele než údaj o právní formě poskytovatele. Právní forma totiž nepředstavuje v tomto ohledu zcela jednoznačný ukazatel (o typu zřizující instituce právní forma nevypovídá např. v případě akciových společností, obecně prospěšných společností, příspěvkových organizací či společností s ručením omezeným).⁸⁹

Materiál Vybrané statistické údaje o sociálních službách a příspěvku na péči současně pracuje s některými odlišnými a pro tuto analýzu ne zcela vyhovujícími kategoriemi.⁹⁰ Také tato skutečnost omezuje využitelnost tohoto materiálu pro potřeby této práce a sekundární analýza údajů z Registru je pro tento účel rozhodně vhodnější.

7.3 Charakteristika analyzovaného datového souboru

Data z **Registru poskytovatelů sociálních služeb**, která byla hlavním zdrojem informací vztahujících se k výzkumné otázce této práce, je možné jak v případě, manuálního shromáždění, tak v případě získání od MPSV⁹¹ analyzovat přímo ke konkrétnímu datu, k němuž byla získána. Databáze údajů o poskytovatelích sociálních služeb, poskytnutá MPSV, se nicméně od veřejně přístupného Registru v době získání dat v některých

⁸⁹ K rozdílům mezi oběma typy údajů viz kapitola 2.3.

⁹⁰ V materiálu není objasněno, které právní formy evidované v Registru byly podřazeny pod jednotlivé nově vytvořené obecnější kategorie (není tak například zcela zřejmé, jaké všechny právní formy zahrnuje kategorie „obchodní společnosti“), popřípadě jaké skutečnosti byly zohledněny při konstrukci nově používaných kategorií.

⁹¹ Možnosti tohoto postupu i způsob organizace dat v databázi patrně prošly zásadní proměnou po změně provozovatele informačního systému. Následující text proto představuje pouze charakteristiku struktury dat vyhodnocených v této práci.

ohledech lišila. Databáze údajů zprostředkovaná MPSV především obsahovala záznamy o subjektech, které nebyly zařazeny do veřejné části Registru. To se týká například sociálních služeb poskytovaných ve zdravotnických zařízeních ústavní péče a sociálních služeb, jež získaly registraci, ale jejich poskytování nebylo v době získání dat ještě zahájeno. Současně poskytnutá databáze obsahovala navíc informaci o tom, které záznamy jsou také součástí veřejně přístupné databáze, nebo údaj o datu ukončení poskytování sociální služby.

Z databáze MPSV byly pro účely analýzy vybrány pouze sociální služby, které byly poskytovány k určitému stanovenému datu. V úplné databázi poskytnuté MPSV totiž byly vedeny i sociální služby, které teprve měly zahájit činnost, i když jim už byla udělena registrace, a také služby, které k určitému datu měly ukončit svoji činnost. Jednalo se o minimální počet subjektů, nicméně pro získání co nejpřesnějšího obrazu o situaci platné k určitému dni bylo vhodnější, omezit se pouze na služby, které jsou v určitém momentě skutečně poskytovány (namísto prosté analýzy těch, o nichž byl v momentě exportu údajů veden záznam v databázi MPSV).

V této práci byly analyzovány údaje z databáze MPSV obsahující záznamy o poskytovatelích sociálních služeb k 11. 3. 2011. Analyzovány přitom byly pouze údaje o sociálních službách činných k 1. 4. 2011, jejichž záznamy byly současně vedeny ve veřejně přístupné části Registru. S ohledem na snahu o úplnost byly sledovány také sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních ústavní péče (rovněž činné k 1. 4. 2011), ačkoli tento druh sociálních služeb ve veřejně přístupné části Registru veden nebyl.

Údaje o zřizovateli poskytnutá data neobsahovaly. Tyto údaje jsou mimo jiné sledovány prostřednictvím *Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb*. Okruh dalších údajů vedených v Registru nicméně účelu této analýzy vyhovoval velmi dobře a

bylo proto účelné spíše doplnění údaje o zřizovateli k údajům za jednotlivé služby a za jejich poskytovatele vedené v Registru.

Z Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb však bylo možné získat údaje o zřizovateli pouze u části poskytovatelů sociálních služeb, neboť jej vyplňují pouze poskytovatelé některých sociálních služeb. Nicméně v některých případech lze typ zřizovatele identifikovat podle právní formy poskytovatele sociálních služeb (církevní organizace, fyzické osoby podnikající v některé ze tří rozlišených forem podnikání a obce nebo městské části hlavního města Prahy⁹²). U části dalších organizací byly údaje o zřizovateli doplněny z dalších zdrojů.⁹³ Ověření údajů podle informací z těchto zdrojů bylo s ohledem na časovou náročnost provedeno pouze u části sledovaných subjektů⁹⁴ a ani z těchto zdrojů nebylo možné získat údaje o zřizovateli u všech organizací zařazených do databáze.

Díky tomuto doplnění dat byl celkový počet záznamů s chybějícím údajem o typu zřizovatele snížen z 992 na 456. Údaje o zřizovateli tak byly k dispozici u 91,7 % z celkového počtu 5490 registrovaných sociálních služeb, které byly předmětem analýzy. Z celkového počtu 2117 poskytovatelů zahrnutých do analýzy byl údaj o zřizovateli získán za 85,9 % (nebyl zjištěn u 298 poskytovatelů).

Proporci poskytovatelů, za něž byl údaj o zřizovateli získán, nemělo smysl podle právní formy sledovat u poskytovatelů s minimálně

⁹² Terminologická poznámka: Název hlavního města je v textu záměrně používán ve dvou variantách, s uvedením malého či velkého písmene ve slově „hlavní“. Spojení „Hlavní město Praha“ odkazuje na název kraje, spojení „hlavní město Praha“ odkazuje na označení města (respektive se odkazuje na jeho městské části ve spojení „obec nebo městská část hlavního města Prahy“).

⁹³ Administrativní registr ekonomických subjektů vedený Ministerstvem financí (<http://www.info.mfcr.cz/ares>), Seznam občanských sdružení Ministerstva vnitra (<http://aplikace.mvcr.cz/seznam-obcanskych-sdruzeni>), informace poskytnuté Ústavem zdravotních informací a statistiky a webové stránky organizací.

⁹⁴ Podle informací poskytnutých Ústavem zdravotních informací a statistiky byly doplněny údaje o zřizovateli organizací, které poskytují sociální služby ve zdravotnických zařízeních ústavní péče. V tomto případě byly údaje o zřizovateli získány u poskytovatelů s více různými právními formami, především se ale jednalo o akciové společnosti, příspěvkové organizace a společnosti s ručením omezeným. Z informací pocházejících z dalších uvedených zdrojů byly ověřeny a podle možností doplněny údaje o zřizovateli za poskytovatele s následujícími právními formami: družstvo, organizační jednotka sdružení, organizační složka státu, rozpočtová organizace, školská právnická osoba, veřejná obchodní společnost, zájmové sdružení, zájmové sdružení právnických osob a zdravotnické zařízení.

zastoupenými právními formami (např. družstvo, rozpočtová organizace, střední škola, školská právnická osoba, veřejná obchodní společnost, zdravotnické zařízení). Do následující tabulky proto byli již zařazeni jen poskytovatelé, jejichž právní forma byla zaznamenána alespoň ve dvaceti případech (s výjimkou jednoho družstva a jedné veřejné obchodní společnosti byly u všech dalších méně obvyklých právních forem údaje o zřizovateli získány od všech poskytovatelů s příslušnou právní formou). Proporce získaných údajů o zřizovateli byla nejnižší u obecně prospěšných společností (65 %) a společností s ručením omezeným (69 %).

Tabulka 1: Počty poskytovatelů, u nichž byly získány údaje o typu zřizovatele, podle právní formy poskytovatele*

právní forma poskytovatele	údaj o zřizovateli nebyl získán (abs.)	celkem poskytovatelů	% poskytovatelů, za něž byl údaj o zřizovateli získán
akciová společnost	7	37	81
církevní organizace	0	192	100
fyzická osoba podnikající dle živnostenského zákona nezapsaná v obchodním rejstříku	0	27	100
obec nebo městská část hlavního města Prahy	0	292	100
obecně prospěšná společnost	61	175	65
organizační jednotka sdružení	1	44	98
příspěvková organizace	64	635	90
sdružení (svaz, spolek, společnost, klub aj.)	141	571	75
společnost s ručením omezeným	22	71	69
zájmové sdružení	0	29	100
poskytovatelé celkem (všechny právní formy)	298	2117	86

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

* Údaje pouze za právní formy, jež zajišťovalo 20 či více poskytovatelů sociálních služeb.

Mezi jednotlivými kraji se proporce poskytovatelů, u nichž byl údaj o jejich zřizovateli zjištěn, příliš nelišila. Nejnižší byla v Hlavním městě Praha (80 %), nejvyšší naopak v kraji Vysočina (92 %).

Tabulka 2: Počty poskytovatelů, u nichž se nepodařilo získat údaj o typu zřizovatele a proporce získaných údajů podle právní formy poskytovatele

kraj	údaj o zřizovateli nebyl získán (abs.)	celkem poskytovatelů	% poskytovatelů, za něž byl údaj o zřizovateli získán
Hlavní město Praha	55	269	80
Jihočeský	14	135	90
Jihomoravský	21	166	87
Karlovarský	11	63	83
Královéhradecký	14	124	89
Liberecký	18	108	83
Moravskoslezský	23	223	90
Olomoucký	14	121	88
Pardubický	17	118	86
Plzeňský	14	112	88
Středočeský	42	266	84
Ústecký	31	203	85
Vysočina	9	119	92
Zlínský	15	90	83
Česká republika	298	2117	86

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnutý služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

7.4 Metodika výběru a hodnocení sociálních služeb

Z celkového počtu 33 druhů sociálních služeb bylo podrobné vyhodnocení provedeno pouze u devíti vybraných druhů sociálních služeb. Při výběru konkrétních druhů sociálních služeb byla nejprve zohledněna **forma poskytování**, kterou u příslušného druhu sociální služby připouští zákon o sociálních službách. V zákoně o sociálních službách je rozlišováno mezi *pobytovou*, *ambulantní* a *terénní* formou poskytování sociální služby⁹⁵. S výjimkou odborného sociálního poradenství jsou pak u všech druhů sociálních služeb přímo v zákoně uvedeny formy poskytování, které zákon připouští. Část sociálních služeb je přitom možné poskytovat

⁹⁵ Jednotlivé formy poskytování sociálních služeb jsou v ustanovení § 33 zákona o sociálních službách vymezeny následovně:

- „(1) Sociální služby se poskytují jako služby pobytové, ambulantní nebo terénní.
 (2) Pobytovými službami se rozumí služby spojené s ubytováním v zařízeních sociálních služeb.
 (3) Ambulantními službami se rozumí služby, za kterými osoba dochází nebo je doprovázena nebo dopravována do zařízení sociálních služeb a součástí služby není ubytování.
 (4) Terénními službami se rozumí služby, které jsou osobě poskytovány v jejím přirozeném sociálním prostředí.“

současně dvěma různými formami (to se týká jedenácti druhů sociálních služeb) nebo i všemi třemi formami (tato možnost je v zákoně uvedena u čtyř druhů sociálních služeb).

Cílem výběru bylo zajistit, aby u třech vybraných druhů sociálních služeb mohla být kapacita sledována za pobytovou formu jejich poskytování, u třech za ambulantní formu a u třech za terénní formu poskytování služby.

Kromě formy poskytování sociální služby se výběr druhů sociálních služeb pro účely detailnějšího srovnání řídil také okruhem **cílových skupin** jejich uživatelů. Okruh vybraných sociálních služeb byl zvolen tak, aby pokryl více různých cílových skupin uživatelů sociálních služeb – seniory, osoby se zdravotním postižením, děti se zdravotním postižením a jejich rodiny, osoby ohrožené závislostí na návykových látkách nebo které se léčí ze závislosti na nich, dospívající děti a mládež opouštějící ústavní péči či osoby bez přístřeší. Některé služby přitom mohly být současně zaměřeny na více různých cílových skupin (například na seniory a osoby se zdravotním postižením). Hledisko cílových skupin je proto třeba vnímat jen jako pomocné a orientační kritérium pro výběr sociálních služeb. Mezi vybrané druhy sociálních služeb bylo zařazeno také odborné sociální poradenství. Tato sociální služba může být na straně jedné zaměřena na velmi široce definované cílové skupiny, na straně druhé se může výrazně specializovat na určitou specifickou cílovou skupinu.

Současně byly služby vybírány tak, aby pojmy všechny tři **skupiny sociálních služeb** definované v zákoně o sociálních službách, tj. *sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence*.⁹⁶

Z devíti vybraných druhů sociálních služeb jsou tři v zákoně o sociálních službách definovány jako sociální služby poskytované pouze v pobytové formě. Jedná se o *domovy pro seniory, azylové domy a domy na půl cesty*. U jedné vybrané sociální služby, *denních stacionářů*, zákon připouští pouze ambulantní formu poskytování služby a pouze v terénní

⁹⁶ Viz ustanovení § 32 zákona o sociálních službách. Přehled jednotlivých typů sociálních služeb odpovídajících každé z těchto tří kategorií je uveden v příloze č. 1.

formě lze podle zákona o sociálních službách provozovat další do výběru zařazenou sociální službu, *terénní programy*. Další čtyři vybrané druhy sociálních služeb, tj. *pečovatelskou službu, ranou péči, odborné sociální poradenství a kontaktní centra*, lze provozovat v terénní i ambulantní formě. Z těchto čtyř druhů sociálních služeb byly u prvních dvou sledovány kapacitní údaje za terénní formu jejich poskytování, v dalších dvou údaje o kapacitě služby poskytované ambulantně. Podrobné vymezení všech devíti vybraných druhů sociálních služeb podle zákona o sociálních službách je uvedeno v příloze č. 2.

Vyhodnocení **kapacity služeb** bylo provedeno pouze u šesti sledovaných druhů sociálních služeb, u kterých takové srovnání umožňoval dostatečný počet registrovaných služeb. V případě, že bylo možné kapacitu služby hodnotit podle více různých kapacitních indikátorů⁹⁷, byl sledován pouze indikátor kapacity, jehož prostřednictvím byla kapacita evidována u největšího počtu služeb. V případě pečovatelské služby, denních stacionářů a terénních programů byl při hodnocení kapacity služeb sledován údaj o počtu klientů. Při hodnocení kapacity domovů pro seniory a azylových domů byl sledován údaj o počtu lůžek a při hodnocení kapacity odborného sociálního poradenství údaj o počtu intervencí.

Vyhodnocení kapacity na základě jediného kapacitního indikátoru neumožňovalo získat ucelené informace o kapacitě některých služeb (v případě, že byly při evidenci kapacity služby využívány různé indikátory). Podrobnější vyhodnocení údajů o kapacitě ale nebylo cílem této práce. Analýza kapacity u sledovaných druhů sociálních služeb byla

⁹⁷ V Registru poskytovatelů sociálních služeb je evidováno celkem pět různých kapacitních indikátorů. Jedná se o tyto indikátory kapacity poskytovaných sociálních služeb: *počet klientů, počet intervencí (30 minut jednání), počet kontaktů (10 minut jednání), počet lůžek a počet hovorů (telefonické hovory)*. Údaj o počtu klientů lze považovat za patrně nejvíce obecný (týká se všech druhů sociálních služeb a všech relevantních forem jejich poskytování) a za nejvýznamnější. Sám o sobě ale o kapacitě sociálních služeb určitého typu (respektive o sledovaných formách jejich poskytování) ještě nemusí dostatečně vypovídat, protože u různých druhů sociálních služeb se diametrálně liší počet i povaha aktivit, jež v rámci služby jeden klient využívá. U každého druhu sociální služby přitom mohou být relevantní indikátory vykazovány za všechny formy poskytování, které v případě dané sociální služby připadají v úvahu.

provedena především za účelem doplnění údajů o počtu poskytovatelů a kvůli alespoň částečnému zohlednění skutečnosti, že kapacita různých poskytovatelů se liší. Pro potřeby takového orientačního hodnocení kapacity sociálních služeb byl přirozeně nejvhodnější indikátor, který byl využíván nejčastěji.

Tabulka 3: Druhy sociálních služeb vybrané pro účely detailního srovnání, u nich sledované kapacitní indikátory a forma poskytování, za níž budou indikátory u služby sledovány

druh sociální služby	skupina sociálních služeb	možné formy poskytování**	sledovaný kapacitní indikátor	sledovaná forma poskytování**
odborné sociální poradenství	poradenství	A-T	intervence	A
pečovatelská služba	péče	A-T	klienti	T
denní stacionáře	péče	A	klienti	A
domovy pro seniory	péče	P	lůžka	P
raná péče	prevence	A-T		
azylové domy	prevence	P	lůžka	P
domy na půl cesty	prevence	P		
kontaktní centra	prevence	A-T	klienti	A
terénní programy	prevence	T		

* *Poradenství – sociální poradenství, péče – služby sociální péče, prevence – služby sociální prevence.*

** *P – pobytová forma, A – ambulantní forma, T – terénní forma.*

7.5 Využitelnost sledovaných údajů ve vztahu k cíli práce a možné limity jejich používání

Skutečnost, že u vybraných sociálních služeb byly pro potřeby analýzy vybrány různé formy jejich poskytování a také odlišný sekundární kapacitní indikátor, nebrání v možnosti zodpovězení výzkumné otázky této práce, neboť ucelenější vzájemné srovnávání jednotlivých druhů sociálních služeb *mezi sebou* ani není jejím cílem. A naopak i u různých služeb a forem jejich poskytování, respektive s využitím různých indikátorů kapacity lze sledovat otázky, v jakém rozsahu se do poskytování příslušné sociální služby zapojují různé skupiny institucí a do jaké míry se v tomto ohledu liší situace mezi jednotlivými kraji. Využití několika odlišných skupin údajů, na základě nichž byly tyto otázky u vybraných druhů sociálních služeb sledovány, naopak lze chápat spíše jako prospěšné,

neboť umožňuje nahlédnout sledované otázky z různých relevantních perspektiv.

V souvislosti s porovnáním situace mezi jednotlivými kraji je limitem sledovaných údajů také nízký počet poskytovatelů určitých druhů sociálních služeb (viz kapitola 7.1). Nejnižší počty poskytovatelů byly zjištěny u těchto druhů sociálních služeb: intervenční centra, terapeutická komunita a tísňová péče (všechny tyto druhy sociálních služeb zajišťovalo podle analyzovaných dat celkově pouze 17 poskytovatelů). Velmi nízké počty poskytovatelů byly dále zaznamenány u průvodcovských a předčitatelských služeb (29 poskytovatelů), tlumočnických služeb (36) a podpory samostatného bydlení (37).

Mezi devíti vybranými druhy sociálních služeb byly nejnižší počty poskytovatelů zjištěny u rané péče (41 poskytovatelů), domů na půl cesty (43) a kontaktních center (61).

Možnost vyhodnocení rozdílů v zastoupení jednotlivých typů zřizovatelů mezi kraji omezovaly (jak v případě počtu poskytovatelů služby, tak v případě všech údajů o jejich kapacitách) také chybějící údaje o zřizovateli. Nejnižší poměr sociálních služeb, za něž byl získán údaj o typu zřizovatele, byl zjištěn u tísňové péče (47 %), telefonické krizové pomoci (74 %) a osobní asistence (75 %). Žádný z těchto druhů sociálních služeb nicméně nebyl vybrán pro potřeby podrobnější analýzy struktury poskytovatelů z hlediska jejich zřizovatele, respektive pro vyhodnocení kapacit jednotlivých skupin poskytovatelů. Mezi druhy sociálních služeb, které byly vybrány pro účely této podrobnější analýzy, byl tento poměr nejnižší u kontaktních center (80 %), pečovatelské služby (85 %), terénních programů (87 %) a rané péče (93 %). U dalších pěti vybraných druhů sociálních služeb byl údaj o zřizovateli získán ve více než 95 % případů.

Pro komparaci poskytování sociálních služeb v krajích je významná také skutečnost, že kraje nepředstavují homogenní celky a liší se v celé

řadě významných charakteristik, z nichž řada se výrazně promítá do fungování systému sociálních služeb. [srov. např. Průša 2006]

Obecně lze pro systém sociálních služeb za významné považovat tyto hlavní skupiny faktorů [srov. též Průša 2006; Průša 2008: 15, Bareš 2009b: 10 - 12]:

- geografické - poloha kraje, velikost kraje, hornaté oblasti,
- sídelní - hustota osídlení, velikost sídel, existence a poloha krajského města a poloha větších měst na území kraje, podíl městského a venkovského osídlení, charakter bytové zástavby, vzdálenosti mezi obcemi, dopravní infrastruktura),
- administrativní - územně-administrativní členění regionu (tj. specifický status Hlavního města Praha, počet obcí v kraji a jejich struktura (obce I., II., a II. typu), výkon veřejné správy,⁹⁸
- demografické a sociální (věková struktura, zdravotní stav populace, kvalifikační struktura obyvatel, jejich příjmová situace, obecnější sociologické charakteristiky - např. úloha, kterou plní rodiny, výskyt sociálně nežádoucích jevů atd.),
- ekonomické - hospodářské charakteristiky regionu (míra nezaměstnanosti, odvětvová struktura hospodářství, volná místa apod.),
- politické (rozhodování politické reprezentace kraje a obcí) a
- historické (dosavadní vývoj situace v uvedených oblastech, současnou situaci v oblasti sociálních služeb).

Kromě zjišťování toho, nakolik se do uspořádání a fungování systému sociálních služeb v určitém regionu promítají různé obecnější faktory, se lze také přímo zaměřit na analýzu některých regionálních

⁹⁸ V některých ohledech není možné tyto tři faktory jednoznačně rozlišit. Například to, že Středočeský kraj je rozprostřen kolem kraje Hlavní město Praha (v jeho centru se tedy nenachází krajské město, ale jiný kraj) lze vnímat jako faktor, který má současně geografické, sídelní i administrativní aspekty.

charakteristik samotného systému sociálních služeb. Mezi ně lze řadit vybavenost regionu sociálními službami, jejich dostupnost⁹⁹ pro (potenciální) uživatele, poptávku po sociálních službách, celkovou rozvinutost sítě sociálních služeb, kapacitu, kvalitu nebo zaměření sociálních služeb, jejich návaznost apod.

V předloženém výčtu okruhu faktorů, předpokladů a klíčových charakteristik záměrně nebyly uvedeny ty, které jsou rovněž zásadní, ale přímo byly předmětem srovnávání. Tedy okolnosti, které předurčují míru zapojení různých subjektů do poskytování sociálních služeb, tj.

- počet nestátních poskytovatelů sociálních služeb sídlících v kraji,
- počty obcí nebo obcemi a kraji zřizovaných organizací a
- počet a rozmístění zařízení sociálních služeb se sídlem v kraji nebo působících na území kraje.

Z uvedených souvislostí plyne, že při komparaci klíčových charakteristik a fungování sociálních služeb není možné uplatňovat pro všechny kraje zcela shodná hodnotící hlediska, neboť „na zřeteli je nutno mít řadu objektivních charakteristik determinujících určité rozdíly“ [Průša 2008: 15]. To se přirozeně týká i srovnávání poskytování sociálních služeb na území jednotlivých krajů. Zároveň ale není možné, zohlednit všechny klíčové odlišnosti mezi kraji. I přesto je potřebné věnovat pozornost alespoň některým klíčovým předpokladům, mezi něž lze zařadit především velikost kraje, počet jeho obyvatel a zásadní odlišnosti v administrativním členění. Jako nejvíce specifické kraje lze z těchto hledisek vnímat:

- Karlovarský kraj – rozlohou i počtem obyvatel je nejmenší, je tvořen pouze třemi okresy,
- Hlavní město Praha – z řady specifických okolností je třeba jmenovat především malou rozlohu, status hlavního města (koncentrují se v něm

⁹⁹ „Nejde o pojem jednoznačně definovaný a lze uvažovat více různých rovin tohoto pojmu - geografickou dostupnost, finanční dostupnost, architektonickou dostupnost (bezbariérovost), časovou dostupnost či otevřenost služby vůči široké klientele (v této souvislosti lze uvažovat více různých aspektů, např. princip nízkoprahovosti, orientaci služeb na klienta, vymezení cílové skupiny, interkulturní otevřenost apod.).“ [Bareš 2010b: 20]

různé služby a úřady, je více zasaženo některými sociálně nepříznivými jevy jako např. bezdomovectví, specifické administrativní členění apod.), zcela převažuje městský typ osídlení a

- Středočeský kraj – kraj odlišuje jeho velká rozloha a skutečnost, že se v jeho centru se nachází hlavní město, jež je zároveň jiným krajem.

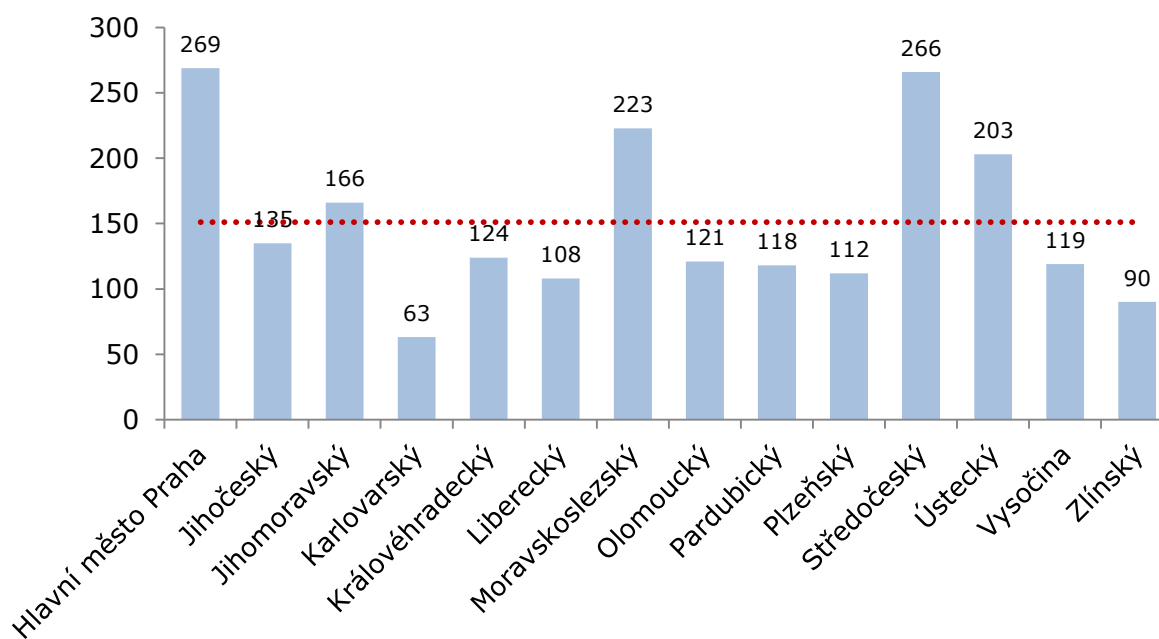
8. Analýza údajů o registrovaných sociálních službách

8.1 Vyhodnocení údajů o poskytovatelích sociálních služeb

8.1.1 Počty poskytovatelů sociálních služeb v krajích ČR

Při srovnání **počtu poskytovatelů v jednotlivých krajích** byla využita informace o kraji, v němž poskytovatel sídlí. Z celkového počtu 2117 poskytovatelů sociálních služeb jich největší počet sídlil v Praze (269 poskytovatelů) a Středočeském kraji (266). Nadprůměrný počet (ve srovnání se 151 poskytovateli připadajícími v průměru na jeden kraj) poskytovatelů sídlil také v Moravskoslezském kraji (223) a v Ústeckém kraji (203). Nejnižší celkové počty poskytovatelů byly zaznamenány v Karlovarském kraji (63) a Zlínském kraji (90).

Graf 1: Počty poskytovatelů sociálních služeb podle kraje, v němž má poskytovatel sídlo



..... průměrný počet na kraj (celkový počet poskytovatelů v ČR podělený 14)

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

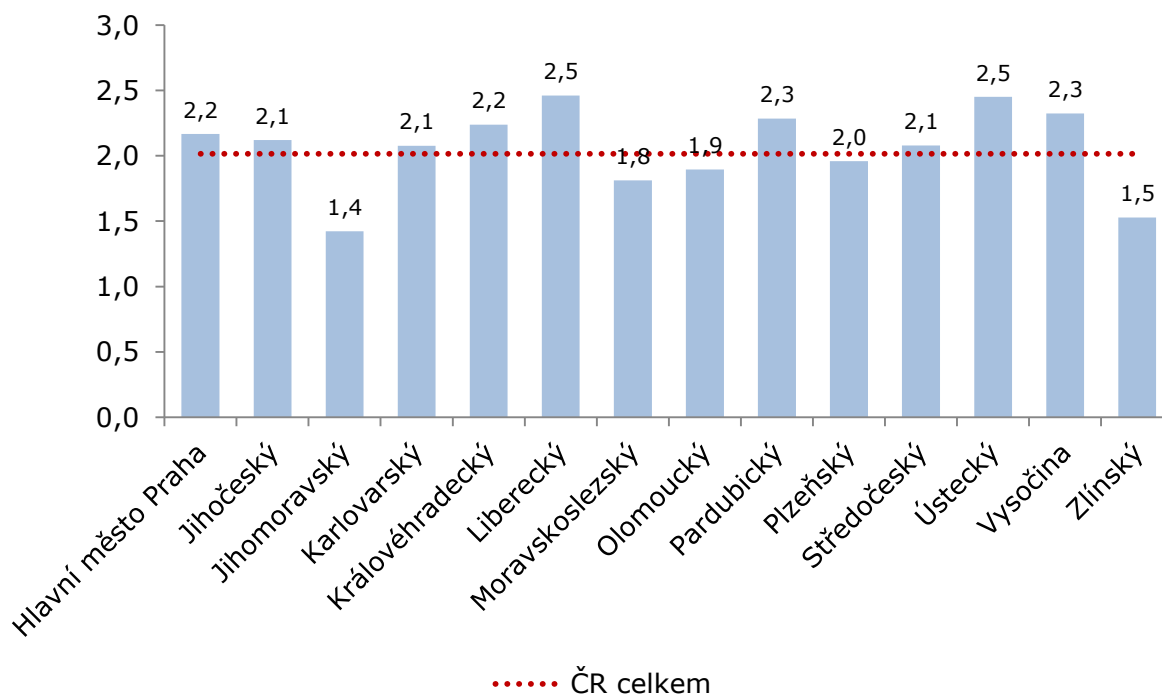
S ohledem na již diskutovanou existenci rozdílů mezi různými kraji v celé řadě různých charakteristik není možné v jednotlivých krajích poměřovat mezi sebou pouze počty poskytovatelů vyjádřené v absolutních číslech. V této práci nicméně není dostatečný prostor pro porovnání tohoto údaje s větším počtem různých charakteristik krajů a údaj o počtu poskytovatelů tak byl porovnán pouze s počtem obyvatel kraje.

Pro účely porovnání těchto dvou charakteristik byl zvolen celkový **počet poskytovatelů sociálních služeb na 10 000 obyvatel**. I tento ukazatel je nadále velmi obecný a možnosti jeho interpretace jsou značně limitované.¹⁰⁰ Nicméně představuje základní vodítko pro lepší porozumění možnostem interpretace údajů o počtu poskytovatelů v jednotlivých krajích.

Na 10 000 obyvatel připadalo v celé ČR v průměru 2,0 poskytovatelů sociálních služeb. Nejvíce poskytovatelů připadalo na deset tisíc obyvatel v Libereckém a Ústeckém kraji (v obou případech 2,5). Nejméně naopak v Jihomoravském a Zlínském kraji (v prvním případě 1,4, ve druhém 1,5). Pouze v těchto dvou krajích se zjištěné hodnoty výrazněji odchylovaly od ostatních krajů, v dalších krajích se uvedený podíl výrazněji nelišil (viz graf 2).

¹⁰⁰ Na jedné straně tím, že počet poskytovatelů nevypovídá o počtu a kapacitě jimi zajišťovaných služeb a že zahrnuje velmi různorodé druhy dotčenými subjekty zajišťovaných sociálních služeb. Druhým limitem tohoto údaje je to, že počet obyvatel není dostatečně specifickým údajem ve vztahu k sociálním službám a v tomto směru mnoho nenapovídá.

Graf 2: Počet poskytovatelů sociálních služeb připadajících na 1000 obyvatel podle kraje



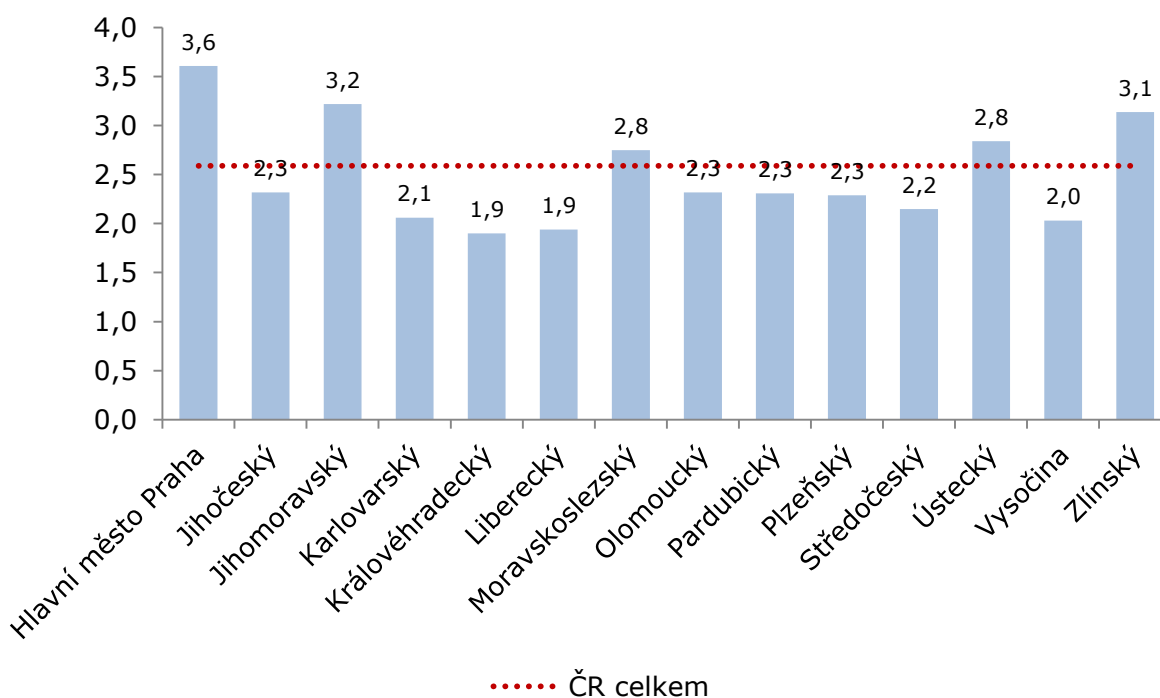
Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnutý služby činné k 1. 4. 2011), Český statistický úřad (počet obyvatel k 1.1.2012), výpočet autor.

Z údajů o počtech poskytovatelů na 10 000 obyvatel sice není možné vyvozovat detailnější závěry, ale z porovnání s předchozím grafem je zřejmé, že ve Zlínském kraji je nízký nejenom celkový počet poskytovatelů vyjádřený v absolutních číslech, ale že nízký zůstává i při porovnání s velikostí kraje indikovanou počtem obyvatel. Na rozdíl od Karlovarského kraje, který i přes nižší celkový počet poskytovatelů vyjádřený v absolutních hodnotách patří ke krajům s průměrným počtem poskytovatelů vzhledem k počtu obyvatel. Naopak až ze srovnání s počtem obyvatel je zřejmý nižší počet poskytovatelů na obyvatele v Jihomoravském kraji. Ukazuje se také, že vyšší počty poskytovatelů v Hlavním městě Praha a ve Středočeském kraji (v absolutních hodnotách) patrně do značné míry odrážejí větší počet obyvatel těchto krajů.

Z dalšího srovnání je zároveň patrné, že nižší počty poskytovatelů v Jihomoravském a Zlínském kraji odrážejí to, že v těchto krajích častěji působí organizace poskytující větší počet služeb. **Průměrný počet**

sociálních služeb na jednoho poskytovatele činil za všechny sociální služby poskytované v ČR 2,6. Nejvíce sociálních služeb na jednoho poskytovatele připadalo u poskytovatelů sídlících v Hlavním městě Praha (3,6), Jihomoravském kraji (3,2) a Zlínském kraji (3,1). Nejvyšší průměrný počet služeb v Hlavním městě Praha na jednoho poskytovatele patrně souvisí s tím, že hlavní město je sídlem řady větších organizací, které provozují zařízení sociálních služeb a poskytují sociální služby také v dalších krajích. Nejnižší počet sociálních služeb v průměru zajišťovali poskytovatelé sídlící v Královéhradeckém a Libereckém kraji (v obou případech 1,9). V těchto dvou krajích se nicméně zjištěné hodnoty od hodnot zaznamenaných ve většině krajů nelišily nijak výrazně.

Graf 3 Průměrný počet sociálních služeb na jednoho poskytovatele podle krajů



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuté služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

Shrnutí a obecnější zhodnocení zjištěných poznatků

Obecně lze tedy počet poskytovatelů sociálních služeb v jednotlivých krajích vnímat jako v zásadě srovnatelný, kdy se zjištěné odlišnosti se na jedné straně týkají Hlavního města Praha, jehož situace je v tomto ohledu značně specifická, a na straně druhé straně Jihomoravského a Zlínského kraje, v nichž byl zaznamenán vyšší průměrný počet služeb na jednoho poskytovatele.

8.1.2 Právní formy poskytovatelů sociálních služeb

Pro účely srovnání právních forem byly některé méně časté skupiny právních forem sledovány společně. Rozlišováno tak bylo celkem 8 obecnějších kategorií:

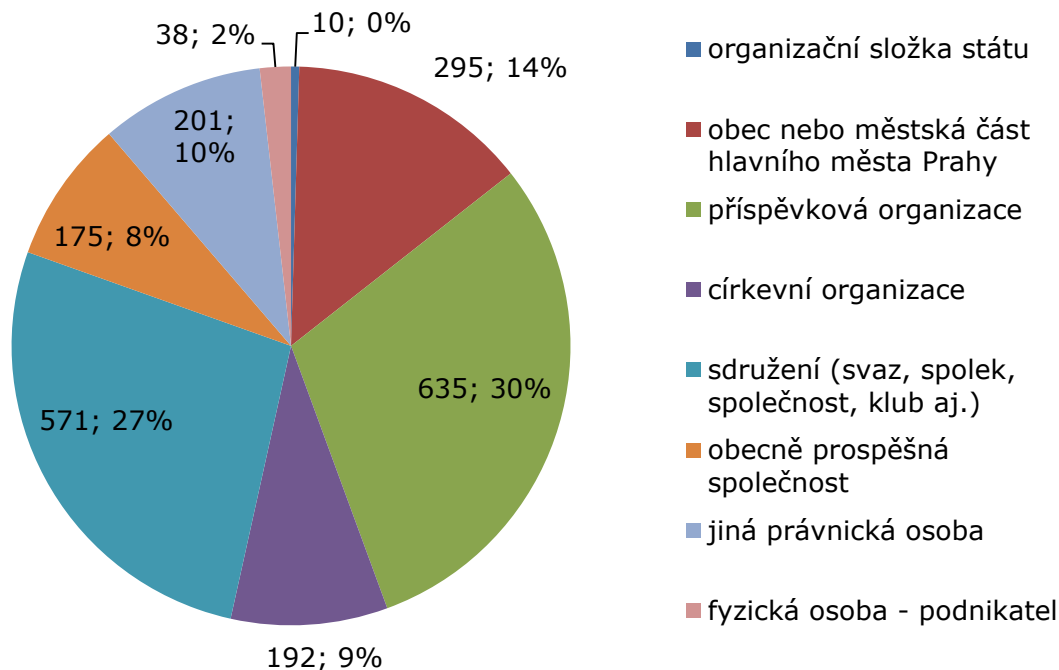
- organizační složka státu,
- obec nebo městská část hlavního města Prahy, popřípadě rozpočtová organizace (tři registrované subjekty tohoto typu reprezentovaly buď obce, nebo městské části) – dále jen „obec nebo městská část“,
- příspěvková organizace,
- církevní organizace,
- sdružení (svaz, spolek, společnost, klub aj.),
- obecně prospěšná společnost,
- jiná právnická osoba¹⁰¹ a
- fyzická osoba – podnikatel.

Nejčastější **právní formou** mezi poskytovateli sociálních služeb byly příspěvkové organizace (635 poskytovatelů, tj. 30 % z jejich celkového počtu) a sdružení (571; 27 %). Dále následovaly obce nebo

¹⁰¹ Tj. akciová společnost, družstvo, organizační jednotka sdružení, společnost s ručením omezeným, střední škola, školská právnická osoba, školské zařízení, veřejná obchodní společnost, zájmové sdružení, zájmové sdružení právnických osob nebo zdravotnické zařízení.

městské části hlavního města Prahy (295; 14 %), církevní organizace (192; 9 %) a obecně prospěšné společnosti (175; 8 %).

Graf 4 Počet poskytovatelů sociálních služeb podle právní formy



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuté služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

Průměrný počet sociálních služeb na jednoho poskytovatele

byl nejvyšší u církevních organizací (jeden poskytovatel zajišťoval průměrně 5,3 služeb), nejméně jich naopak zajišťovaly obce nebo městské části (1,3 služby) a fyzické osoby (1,3). Tyto rozdíly lze spojovat s některými určujícími znaky jednotlivých skupin poskytovatelů.¹⁰²

¹⁰² U církevních organizací to např. může být jejich časté zaměření na služby sociální prevence a snaha vytvořit v této oblasti ucelenou nabídku služeb. Dalším důvodem může být ve srovnání s jinými skupinami poskytovatelů možná větší „opora“ v jejich zřizovateli. Větší průměrný počet sociálních služeb poskytovaných příspěvkovými organizacemi oproti průměrnému počtu služeb poskytovaných obcemi nebo městskými částmi může odrážet to, že do první z obou skupin patří i poskytovatelé zřizovaní kraji, u kterých lze předpokládat větší personální a finanční kapacity pro poskytování sociálních služeb. Důvodem menšího průměrného počtu služeb na poskytovatele u fyzických osob může být to, že nezaměstnávají další osoby (nebo je zaměstnávají méně často než právnické osoby - i v takovém případě lze navíc očekávat jen velmi malé počty zaměstnanců). Fyzické osoby tak nemají zdaleka takové předpoklady pro poskytování a registraci dalších sociálních služeb apod.

Graf 5 Průměrný počet sociálních služeb na jednoho poskytovatele podle právní formy



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11.3.2011; zahrnutý služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

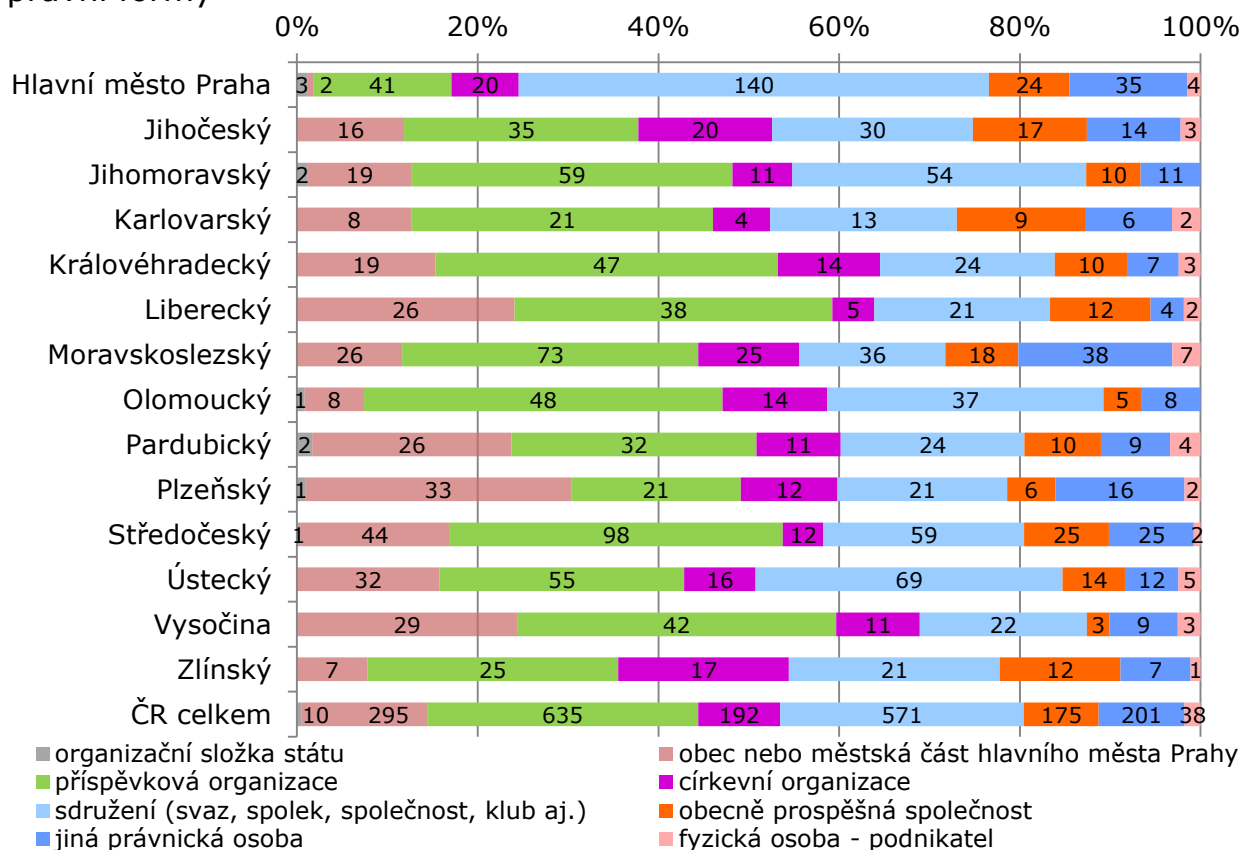
Skladba poskytovatelů sídlících v jednotlivých krajích podle jejich právní formy byla v zásadě srovnatelná ve 13 krajích (srov. graf 6, více viz též tabulka 4). Výrazná odlišnost byla zaznamenána pouze v případě Hlavního města Prahy, a to konkrétně u příspěvkových organizací, obcí nebo městských částí a u sdružení.

Nejdůležitějšími rozdíly ve skladbě poskytovatelů v Hlavním městě Praha bylo především nižší zastoupení městských částí a příspěvkových organizací z celkového počtu poskytovatelů, kteří sídlili v Hlavním městě Praha (v prvním případě 1 %, zatímco v průměru za ČR jich bylo 14 %, ve druhém případě 15 %, zatímco průměr za ČR činil 30 %). Z celkového počtu poskytovatelů sídlících na území kraje jich naopak v Hlavním městě Praha byla oproti ostatním krajům výrazně více zastoupena sdružení (52 % oproti průměrným 27 %).

Rozdílná zastoupení jedné či dvou skupin poskytovatelů byla zjištěna také v některých dalších krajích, nicméně v případě 13 krajů (vyjma Hlavního města Prahy) lze říci, že různé dílčí odlišnosti ve

struktura poskytovatelů, kteří měli v kraji sídlo, se zpravidla vzájemně vyvažovaly a z hlediska obecnějších skupin poskytovatelů¹⁰³ byla celková struktura poskytovatelů ve třinácti krajích v zásadě srovnatelná.

Graf 6: Struktura poskytovatelů sídlících v jednotlivých krajích podle jejich právní formy¹⁰⁴



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuté služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

¹⁰³ Tj. poskytovatelů s právními formami obvyklými pro stát, kraje nebo obce na straně jedné a právními formami příznačnými pro nestátní organizace na straně druhé.

¹⁰⁴ V tomto i v dalších grafech je ve sloupcích uvedena hodnota absolutního počtu poskytovatelů (respektive dále též služeb) v příslušné skupině. Tento údaj byl do grafů zařazen s cílem ilustrovat počet případů, z nichž byly vypočítány procentuální hodnoty zastoupení příslušné skupiny poskytovatelů (služeb) znázorněné grafickou formou. Důvodem uvedení absolutních hodnot v grafech je snaha poukázat na případy, kdy by mohlo být vyšší zastoupení určité skupiny poskytovatelů (služeb) vyplývat z celkově nízkého počtu poskytovatelů (služeb) v kraji. Z tohoto grafu je zřejmé, že u všech poskytovatelů byly výchozí absolutní počty často zastoupených poskytovatelů pro účely vypočtení procentuálního poměru dostatečné. V některých dalších případech však uvedení absolutních hodnot ilustrovalo, že procentuální zastoupení bylo vypočteno z poměrně omezeného počtu případů a jeho vypovídací hodnota tak byla jen omezená (například údaje o organizačních složkách státu uvedené v grafu 7).

Zastoupení **obcí nebo městských částí** (průměr za ČR 14 %) bylo oproti ostatním krajům vyšší v Plzeňském (29 %) kraji, Libereckém kraji (24 %), kraji Vysočina (24 %) a v Pardubickém kraji (22 %). Nižší bylo kromě Hlavního města Praha (1 %) také v Olomouckém (7 %) a Zlínském kraji (8 %).

V relativním zastoupení obcí poskytujících sociální služby tak byl mezi kraji zaznamenán poměrně velký rozptyl hodnot (od 1 % do 29 %). Obecně lze tedy konstatovat, že mezi kraji existují poměrně výrazné rozdíly co do počtu poskytovatelů reprezentovaných obcemi, respektive jejich podílu z celkového počtu poskytovatelů sídlících na území kraje. To lze dát do souvislosti s celou řadou okolností, především lišící se strukturou obcí na území jednotlivých krajů, ale také možností obcí na místo přímého poskytování sociálních služeb zřizovat organizace (především s právní formou příspěvkové organizace, ale také obecně prospěšné společnosti a další typy organizací).

Zastoupení **příspěvkových organizací** (průměr za ČR 30 %) bylo kromě Hlavního města Prahy (15 %) nižší také v Plzeňském kraji (19 %). V ostatních krajích se již pohybovalo v užším rozpětí 26 % - 40 %. Celkově byl u této skupiny poskytovatelů rozptyl relativních četností mezi všemi kraji také poměrně velký (15 - 40 %).

I přes výše uvedenou možnost zapojení obcí do poskytování sociálních služeb tím, že zřídí organizaci s touto či jinou právní formou, je nutné oba typy právních forem sledovat samostatně. Významným zřizovatelem příspěvkových organizací totiž jsou také kraje. Z tohoto důvodu jsou v dalším textu obdobné otázky sledovány v souvislosti s typem zřizovatele organizace.

Zastoupení **církevních organizací** (průměr za ČR 9 %) z celkového počtu poskytovatelů sídlících v kraji bylo nejvyšší ve Zlínském (19 %) a v Jihočeském kraji (15 %). Nejnižší bylo jejich zastoupení v Libereckém, Středočeském a Karlovarském kraji (v prvních dvou případech 5 %, v posledním 6 %). Celkový rozptyl relativních četností

zjištěných v jednotlivých krajích byl nicméně v případě církevních organizací poměrně malý (5 – 19 %).

Menší rozdíly u organizací tohoto typu lze patrně spojovat především se skutečností, že církve, jež tyto organizace zřizují, disponují - ve srovnání s jinými typy organizací - lepšími dispozicemi pro založení většího počtu regionálních organizací¹⁰⁵, které mají vlastní správní subjektivitu. Církve díky tomu mohou své aktivity lépe než jiné subjekty „rozvrstvit“ na území celé ČR.

Právě církevní organizace tak mají největší předpoklady pro působení ve všech krajích ČR. Organizační složky státu lze jakožto v podstatě marginální poskytovatele ponechat stranou (a ani jejich status automaticky neimplikuje, že by měly působit nadregionálně). Na rozdíl od krajů a obcí není působení církevních organizací a priori omezeno na určité území. Oproti většině jiných soukromoprávních subjektů zase mohou církevní organizace využít zázemí zřizující organizace, respektive jim zřizovatel může zajistit podporu nebo alespoň poskytnout určitou garanci (jiné soukromoprávní subjekty mají tuto možnost spíše ojediněle, u veřejnoprávních organizací nelze vždy hovořit o jednoznačné podpoře ze strany jejich zřizovatele).

Také u církevních organizací tak přetrvává určitá variabilita mezi kraji, protože místní podmínky pro jejich působení se mohou lišit (především z hlediska působení dalších subjektů a z hlediska potřeb uživatelů, na které se jimi poskytované sociální služby zaměřují). Význam těchto skutečností se ale na krajské úrovni poněkud stírá (díky tomu, že církevní organizace vytvářejí na území celé ČR rozvinutou a do určité míry i decentralizovanou síť). I tak lze ale odlišnost podmínek pro působení těchto organizací v různých regionech vnímat jako faktor, který se může

¹⁰⁵ Toto je nicméně jiná otázka než výše uvedený průměrný počet registrovaných sociálních služeb na poskytovatele, který je u církevních organizací také nejvyšší. Na tomto místě ale není diskutována souvislost mezi poskytovatelem a počtem poskytovaných sociálních služeb, ale vztah mezi církví (zřizovatelem) a církevními organizacemi (účelovými organizacemi zakládanými církvemi, které mají vlastní právní subjektivitu).

promítnout i do lišícího se zastoupení těchto organizací na celkovém počtu poskytovatelů v jednotlivých krajích.

V případě **sdrůžení** (průměr za ČR 27 %) bylo možné rozlišit kraje s jejich vyšším zastoupením a kraje s nižším zastoupením sdrůžení na celkovém počtu poskytovatelů. V prvním případě se jednalo (kromě již uvedeného Hlavního města Prahy, v němž sdrůžení reprezentovala 52 % z celkového počtu v kraji sídlících poskytovatelů), také o Ústecký kraj (34 %), Jihomoravský kraj (33 %) a Olomoucký kraj (31 %).

Vedle toho bylo možné hovořit o skupině krajů s nižším zastoupením sdrůžení. Do té spadaly všechny ostatní kraje (interval zjištěných hodnot byl 16 – 23 %). Nejnižší 16% zastoupení sdrůžení z celkového počtu poskytovatelů bylo zjištěno v Moravskoslezském kraji. Celkově tak bylo rozpětí mezi hodnotou nejvyššího a nejnižšího zjištěného procentuálního podílu poskytovatelů s právní formou sdrůžení velmi široké (16 – 52 %).

Zastoupení **obecně prospěšných společností** (průměr za ČR 8 %) bylo nižší v kraji Vysočina (3 %), v Olomouckém kraji (4 %) a v Plzeňském kraji (5 %). Vyšší bylo naopak v Karlovarském, Jihočeském a Zlínském kraji (v prvním případě 14 %, ve druhých dvou 13 %). Zastoupení **jiných právnických osob** (průměr za ČR 9 %) bylo nejvyšší v Moravskoslezském kraji (17 %), Plzeňském kraji (14 %) a v Hlavním městě Praha (13 %). Nejnižší bylo v Libereckém kraji (4 %). Zastoupení organizací s těmito právními formami se mezi kraji lišilo minimálně (rozdíl mezi hodnotou nejvyššího a nejnižšího zjištěného procentuálního podílu byl u obecně prospěšných společností 11 % a u jiných právnických osob 13 %).

V případě státu a fyzických osob by vzájemné srovnání krajů mezi sebou nebylo s ohledem na nízké počty sledovaných jednotek relevantní.

Tabulka 4: Relativní četnost sledovaných skupin právních forem v krajích ČR

kraj	organizační složka státu	obec nebo MČ HMP	příspěvková organizace	církevní organizace	sdužení	obecně prospěšná společnost	jiná právnická osoba	fyzická osoba
Hlavní město Praha	1%	1%	15%	7%	52%	9%	13%	1%
Jihočeský		12%	26%	15%	22%	13%	10%	2%
Jihomoravský	1%	11%	36%	7%	33%	6%	7%	
Karlovarský		13%	33%	6%	21%	14%	10%	3%
Královéhradecký		15%	38%	11%	19%	8%	6%	2%
Liberecký		24%	35%	5%	19%	11%	4%	2%
Moravskoslezský		12%	33%	11%	16%	8%	17%	3%
Olomoucký	1%	7%	40%	12%	31%	4%	7%	
Pardubický	2%	22%	27%	9%	20%	8%	8%	3%
Plzeňský	1%	29%	19%	11%	19%	5%	14%	2%
Středočeský	0,4%	17%	37%	5%	22%	9%	9%	1%
Ústecký		16%	27%	8%	34%	7%	6%	2%
Vysočina		24%	35%	9%	18%	3%	8%	3%
Zlínský		8%	28%	19%	23%	13%	8%	1%
ČR celkem	0%	14%	30%	9%	27%	8%	9%	2%
minimum	0%	1%	15%	5%	16%	3%	4%	0%
maximum	2%	29%	40%	19%	52%	14%	17%	3%

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

Pozn.: Světlejší barvou jsou zvýrazněny hodnoty, u kterých byla zaznamenána výrazně nižší relativní četnost oproti situaci v celé ČR. Tmavší barvou a zvýrazněním písma jsou označeny hodnoty výrazně vyšší než četnost zjištěná za celou ČR.

Shrnutí a obecnější zhodnocení zjištěných poznatků

Ze zjištěných údajů vyplynulo přibližně srovnatelné zapojení nestátních¹⁰⁶ a veřejnoprávních subjektů do poskytování sociálních služeb. V případě nestátních subjektů převažovaly právní formy příznačné pro občanský sektor.¹⁰⁷ V případě veřejnoprávních subjektů se do poskytování služeb zapojovaly ze dvou třetin organizace zřizované samosprávnými orgány a přibližně z jedné třetiny obce. Zastoupení organizačních složek státu ve sledovaném souboru bylo jen minimální.

Organizace s právními formami reprezentujícími občanský sektor poskytovaly více sociálních služeb oproti zjištěnému průměru.

Mezi kraji byly zjištěny výrazné rozdíly co do okruhu právních forem poskytovatelů, kteří na jejich území sídlili. Celková struktura poskytovatelů sociálních služeb z hlediska jejich právní formy ale byla ve většině krajů velice podobná. Nejvýraznější rozdíly ve skladbě poskytovatelů z hlediska právní formy byly zjištěny v Hlavním městě Praha. V Moravskoslezském kraji byly výrazné rozdíly zjištěny u dvou právních forem (sdružení, jiná právnická osoba) a ve čtyřech krajích u jedné právní formy (ve třech případech obce, v jednom případě církevní organizace).

Mezi kraji se nejvýrazněji lišilo procentuální zastoupení poskytovatelů s právní formou sdružení (rozdíl mezi hodnotou nejvyššího a nejnižšího zjištěného procentuálního podílu činil 36 %). Výrazně se lišilo také zastoupení obcí nebo městských částí hlavního města Prahy (rozdíl mezi krajními hodnotami byl 28 %) a příspěvkových organizací (rozdíl 25 %).

¹⁰⁶ Kategorie jiná právnická osoba zahrnovala různé právní formy, z nichž větší část reprezentovala nestátní sektor, ale některé organizace v této kategorii patrně bylo možné vnímat jako organizace veřejného sektoru.

¹⁰⁷ Jako právní formy reprezentující občanský sektor jsou chápány evidované právnické osoby registrovaných církví a náboženských společností, občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy (srov. kapitola 3.1).

V případě všech těchto právních forem zjištěný výrazný rozptyl hodnot odrážel značně odlišné zastoupení těchto poskytovatelů v Hlavním městě Praha (v případě městských částí hlavního města Praha byl podíl o 13 procentních bodů nižší než průměr, v případě příspěvkových organizací byl nižší o 15 % a v případě sdružení byl podíl o 25 % vyšší než zjištěný průměr).

Výrazně odlišná skladba poskytovatelů z hlediska právní formy oproti jiným krajům patrně souvisela s tím, že v Hlavním městě Praha sídlí velká část organizací, které mají nadregionální působnost. S výjimkou vlivu tohoto faktoru tak lze považovat skladbu poskytovatelů z hlediska právních forem v jednotlivých krajích za srovnatelnou.

8.1.3 Zřizovatelé organizací poskytujících sociální služby

Před samotným vyhodnocením skladby poskytovatelů z hlediska typu zřizovatele je potřebné více přiblížit a navzájem porovnat kategorie právní forma a typ zřizovatele, respektive vyhodnotit, jaká je mezi nimi souvislost. Možnosti **srovnání údajů o právní formě a zřizovateli** komplikuje skutečnost, že v získaných datech nebyly dostupné údaje o zřizovateli za všechny sledované organizace (více viz kapitola 7.3).

Důležité je také to, že kategorizace obou sledovaných proměnných zdůrazňují odlišné aspekty. Na základě údajů o právní formě tak například nelze sledovat počty krajem zřizovaných organizací - právní forma příspěvkové organizace zahrnuje organizace zřizované státem, kraji i obcemi a žádnou právní formu nelze vnímat jako příznačnou pro kraje.

Srovnání údajů o právní formě a zřizovateli organizací potvrdilo předpoklad, že podle informací o právní formě organizace prakticky není možné odhadovat typ jejího zřizovatele. Pouze tři skupiny zřizovatelů (církvní právnické osoby, fyzické osoby a obce) bylo možné chápat jako ekvivalentní kategorie k určitým právním formám (ekvivalentními kategoriemi byly v těchto třech případech tyto právní formy: církevní

organizace, fyzická osoba – podnikatel a obec či městská část hlavního města Prahy).

Nicméně i počty poskytovatelů s těmito právními formami a počty poskytovatelů s „odpovídajícím“ typem zřizovatele byly odlišné. Ke každé z těchto právních forem totiž sice bylo možné přiřadit jednoznačně určitého zřizovatele, opačně to však možné nebylo: církevní právnické organizace, fyzické osoby ani obce nemusely zřizovat pouze organizace s právní formou, která je pro jednotlivé typy zřizovatelů nejvíce obvyklá.

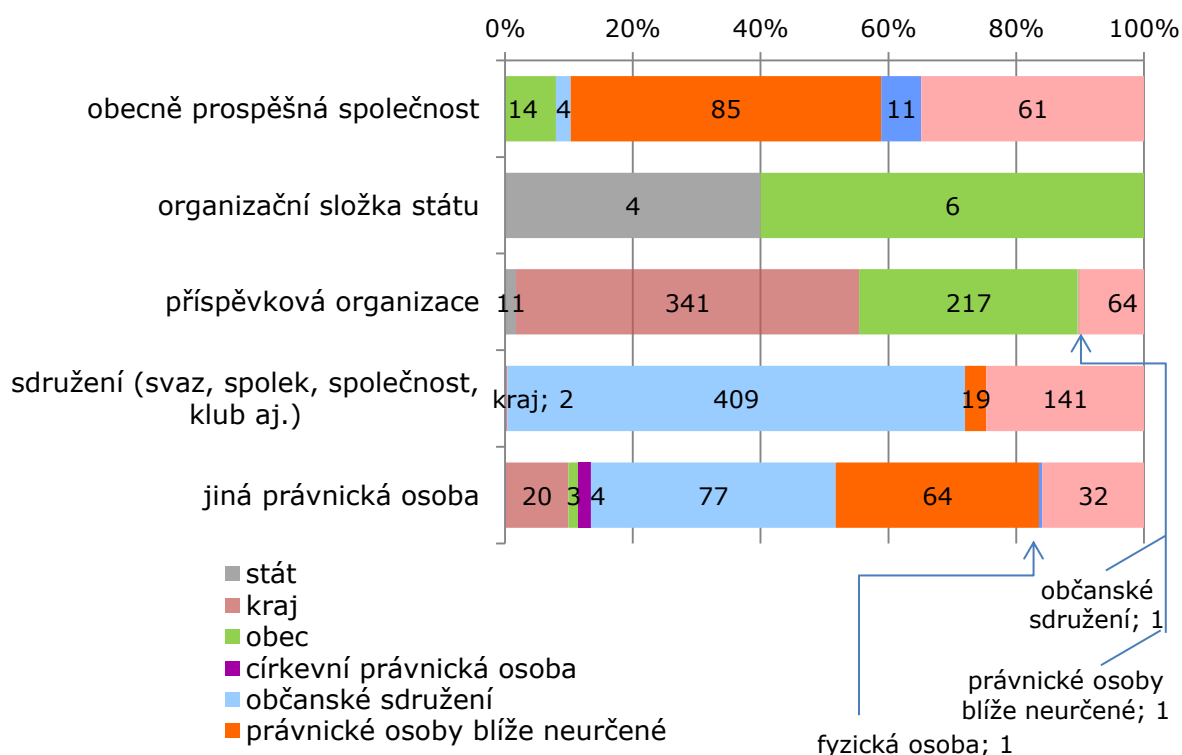
U dalších pěti sledovaných skupin zřizovatelů se kategorie zřizovatel a kategorie právní forma rozcházely ještě výrazněji a pro tyto skupiny zřizovatelů již nebyla shledána žádná „typická“ nebo výrazně převládající právní forma. I v těchto případech ale existovala mezi právní formou a typem zřizovatele zjevná souvislost a pro každou z těchto pěti skupin zřizovatelů byl příznačný poněkud odlišný okruh nejčastěji zastoupených právních forem. Zřizovateli příspěvkových organizací tak byly především obce a kraje, organizační složky státu zřizovaly kraje nebo stát atd.

Zastoupení zřizovatelů u právních forem, pro které nebyl příznačný pouze určitý typ zřizovatele (tj. s vyloučením právních forem církevní organizace, fyzická osoba – podnikatel a obec nebo městská část hlavního města Prahy), znázorňuje graf č. 7. Z tohoto grafu jsou patrné tyto charakteristiky sledovaných právních forem:

- Zřizovatel *obecně prospěšných společností* byl klasifikován jako „blíže neurčená právnická osoba“ v polovině případů (49 %), obecně prospěšné společnosti byly zároveň charakteristické vysokým počtem chybějících údajů o zřizovateli (35 %).
- *Organizační složky státu* byly ve srovnatelné míře zřizovány obcemi (6 případů) a státem (4 případy), nicméně tato kategorie byla ve zkoumaném souboru dat reprezentována pouhými deseti případy.
- *Příspěvkové organizace* ve více než polovině případů zřizovaly kraje (54 %), další třetina z nich byla zřizována obcemi (34 %) a v jedné desetině případů se údaj o zřizovateli získat nepodařilo (10 %).

- Údaj o zřizovateli se podařilo získat u tří čtvrtin (75 %) *sdružení*, z toho jich převážná část byla zřizována občanským sdružením (72 % z jejich celkového počtu a 95 % ze sdružení, za něž byl údaj získán) a ve zbylém počtu případů byl zřizovatel klasifikován jako „blíže neurčená právnická osoba“.
- Zřizovateli *jiných právnických osob* byly nejčastěji občanská sdružení (38 %) a právnické osoby blíže neurčené (32 %).

Graf 7: Struktura poskytovatelů podle právní formy a typu zřizovatele



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Popsané souvislosti naznačují značně odlišnou povahu obou údajů. Potřebné je přitom sledovat oba tyto údaje, neboť podle právní formy je možné provést základní charakteristiku okruhu poskytovatelů sociálních služeb a údaj o zřizovateli přímo vypovídá o tom, jaký institucionální sektor poskytovatelé sociálních služeb reprezentují, respektive do jaké míry jsou sociální služby zajišťovány veřejným (státem, kraji, obcemi) a

soukromým sektorem (tržními subjekty, organizacemi občanského sektoru).

Další text se nejprve zaměřuje na celkové údaje o struktuře poskytovatelů sociálních služeb z hlediska jejich zřizovatele (za celou ČR a v jednotlivých krajích). Následně je přiblížen okruh právních forem, které mají organizace zřizované čtyřmi obecnějšími skupinami subjektů - státem, kraji, obcemi a nestátními subjekty.

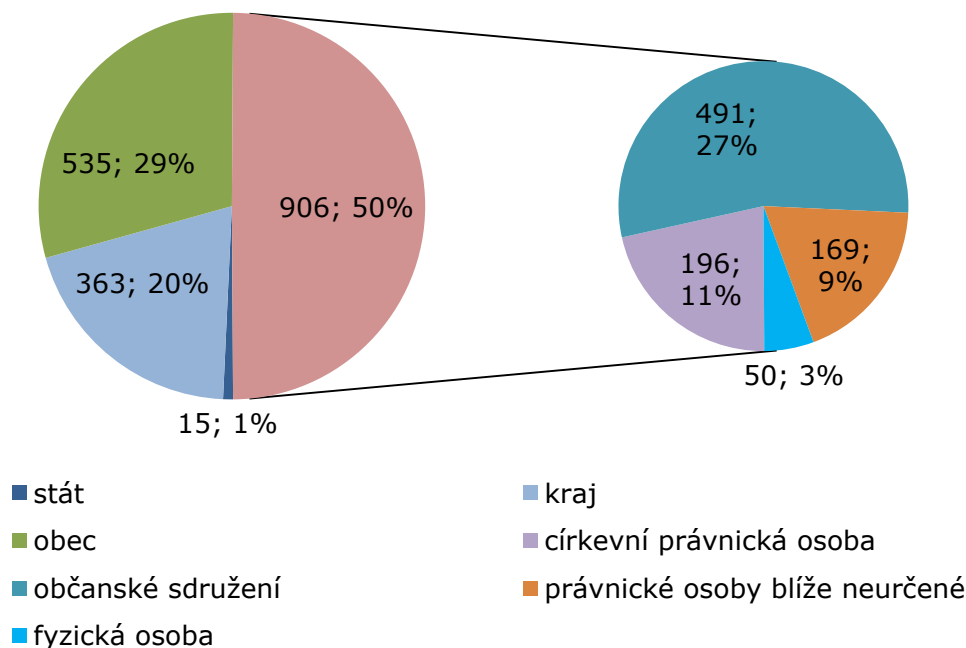
Údaje o zřizovateli byly získány od 1819 poskytovatelů (tj. od 86 % z jejich celkového počtu). Z tohoto počtu 535 poskytovatelů (29 % z celkového počtu validních případů) zřizovaly obce, 363 poskytovatelů (20 %) kraje, 15 poskytovatelů (1 %) stát a 906 (50 %) jich mělo jiného zřizovatele.

Jako nestátní subjekty bylo možné chápat všechny organizace zřizované občanskými sdruženími (491 organizací, tj. 27 %), církevními právníckými osobami (196 organizací, 11 %) a fyzickými osobami (50 fyzických osob nebo organizací, 3 %). Otázku, zda je zřizovatelem veřejnoprávní nebo nestátní subjekt není možné jednoznačně vyhodnotit u kategorie právnícké osoby blíže neurčené (169 organizací, 9 %). Nicméně s ohledem na okruh právních forem v této kategorii¹⁰⁸ lze předpokládat, že do této kategorie spadají převážně nestátní organizace.

Při základním popisu údajů byly organizace zřizované blíže neurčenými právníckými osobami sledovány odděleně. Nicméně pro účely podrobnějšího srovnání krajských, obecních a nestátních organizací (počty organizací, jejichž zřizovatelem byl stát, byly marginální) byla celá tato kategorie s vědomím určitého zjednodušení chápána jako kategorie reprezentující nestátní organizace.

¹⁰⁸ Nejčastěji, v 85 případech se jednalo o obecně prospěšné společnosti, dále následovaly společnosti s ručením omezeným (45), sdružení (19) a akciové společnosti (13). Čtyři organizace zřizované blíže nespecifikovanou právníckou osobou měly právní formu organizační jednotka sdružení, dvě byly školským zařízením a v jednom případě se jednalo o příspěvkovou organizaci.

Graf 8: Počet poskytovatelů sociálních služeb podle zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnutý služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

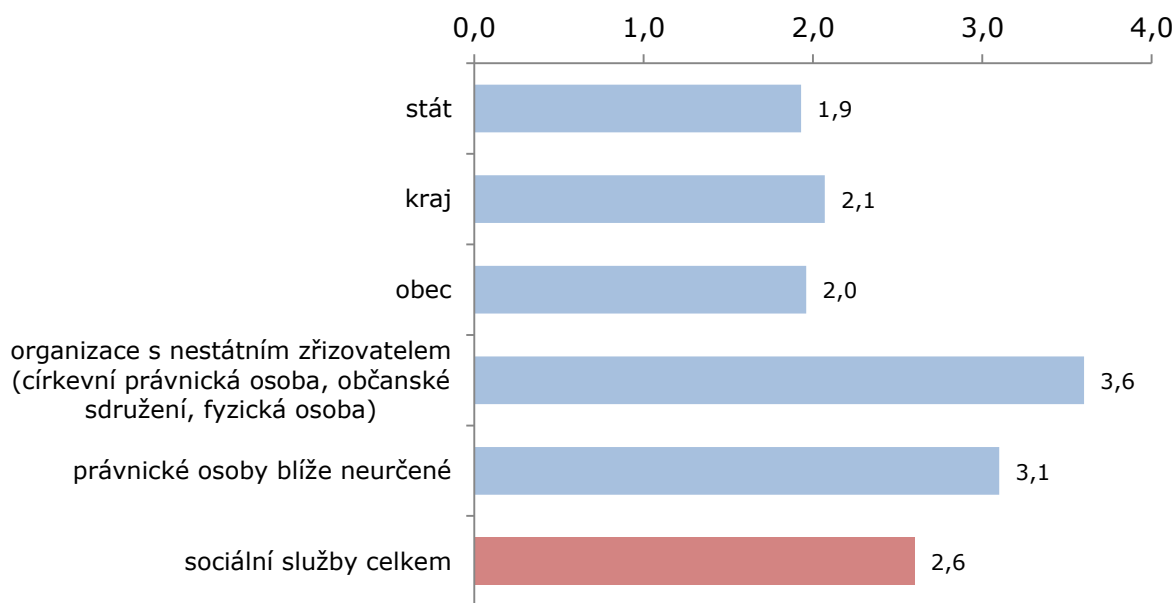
Průměrný počet sociálních služeb na jednoho poskytovatele

byl nejvyšší u poskytovatelů zřizovaných církevními právnickými osobami (5,3), nejnižší u poskytovatelů zřizovaných fyzickou osobou (1,5)¹⁰⁹.

Všechny tři skupiny organizací zřizovaných institucemi veřejné správy provozovaly v průměru přibližně dvě sociální služby na jednoho poskytovatele. U nestátních organizací v užším smyslu (tj. církevních právnických osob, občanských sdružení a fyzických osob) dosahoval průměrný počet služeb na jednoho poskytovatele hodnoty 3,6, v širším pojetí nestátní organizace (kromě uvedených zřizovatelů také blíže neurčené právnické osoby) byla hodnota podílu 3,5.

¹⁰⁹ Oba tyto případy velmi přesně odrážejí trendy zjištěné již v souvislosti s právní formou poskytovatele. Důvodem je to, že v obou těchto případech právní formy reprezentují právě tyto dva „výhradní“ zřizovatele. U jiných právních forem již může být zřizovatelů více a u nich tak poznatky tříděné podle zřizovatelů situaci zjištěnou u právních forem takto přesně zrcadlit nemohou.

Graf 9: Průměrný počet sociálních služeb na jednoho poskytovatele u sledovaných skupin poskytovatelů (podle typu zřizovatele)



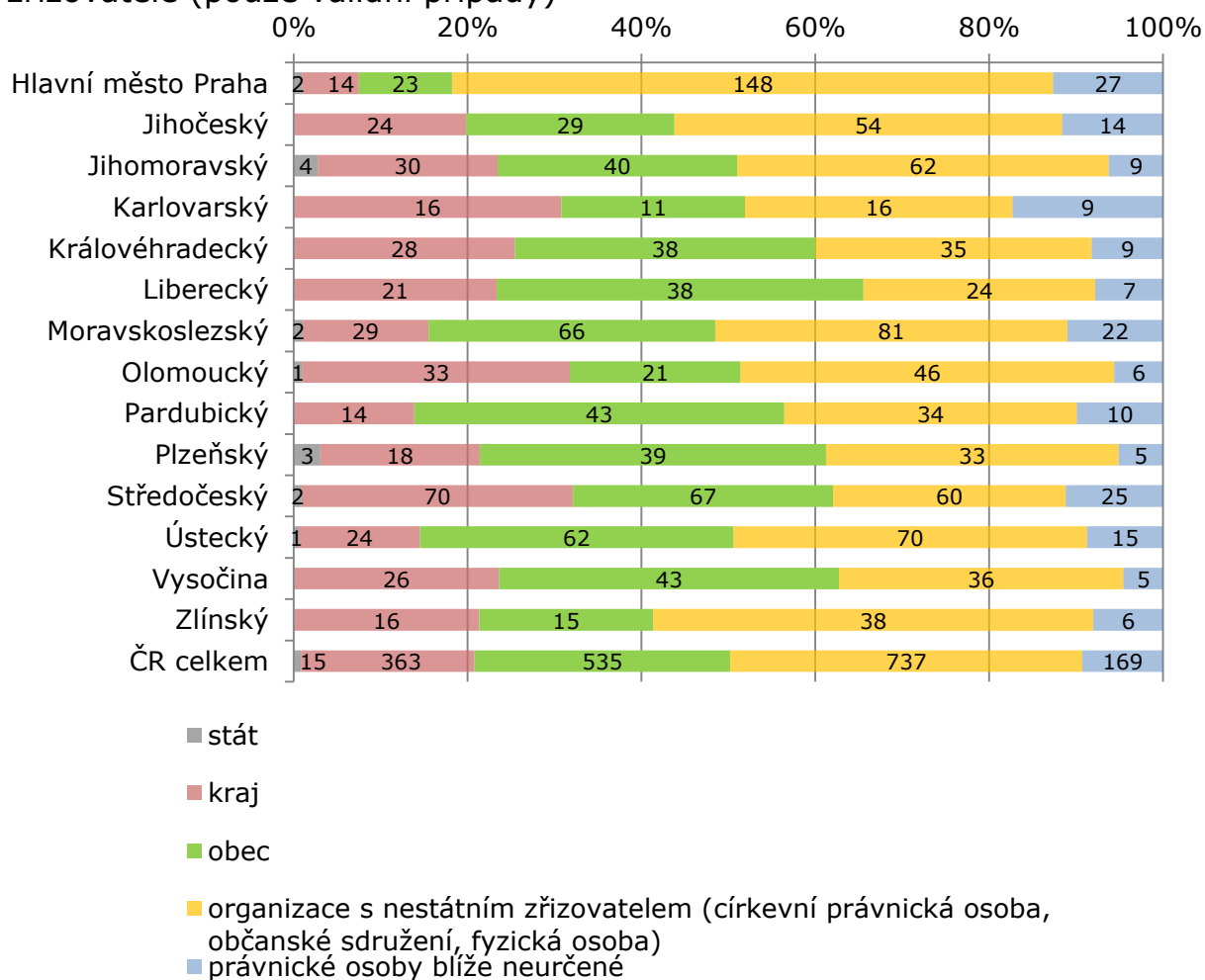
Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

V následujícím grafu jsou pro úplnost uvedeny informace o všech pěti obecnějších skupinách zřizovatelů, při vyhodnocení těchto údajů však byla již pozornost věnována pouze údajům o krajských, obecních a nestátních organizacích (počty organizací, jejichž zřizovatelem byl stát, byly marginální, organizace zřizované blíže nespécifikovanými právníckými osobami byly pro tyto účely zahrnuty mezi nestátní organizace).

Srovnání **skladby organizací z hlediska jejich zřizovatele v jednotlivých krajích** opět prokázalo rozdílnou pozici Hlavního města Prahy. V ostatních krajích bylo zastoupení jednotlivých skupin zřizovatelů srovnatelné. Odlišná situace v hlavním městě byla dána výrazně nižším proporčním zastoupením krajských a obecních organizací (v prvním případě 7 % oproti celorepublikovému průměru 20 % a ve druhém 11 % oproti 30 % za celou ČR) a současně výrazně vyšším zastoupením nestátních organizací v širším smyslu (tj. organizací zřizovaných církevní právnickou osobou, občanským sdružením, fyzickou osobou nebo blíže

neurčenou právní osobou) – 83 % ve srovnání s celorepublikovým průměrem 50 %.

Graf 10: Struktura poskytovatelů sídlících v jednotlivých krajích podle typu zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Podíl krajských organizací byl nejvyšší ve Středočeském kraji, nejnižší v Hlavním městě Praha. Rozpětí mezi nejvyšší a nejnižší zjištěnou procentuální četností bylo u krajských organizací poměrně široké (25 %).

U obecních i nestátních organizací byla situace ve 13 krajích srovnatelná. Zřetelné rozdíly (nižší podíl obecních organizací a vyšší podíl nestátních subjektů) byly zjištěny pouze v Hlavním městě Praha.

V případě obecních organizací i nestátních organizací bylo rozpětí mezi nejvyšší a nejnižší zjištěnou hodnotou zastoupení obecních organizací v krajích velmi široké (obecní organizace 32 %, nestátní organizace 49 %).

Tabulka 5: Relativní četnost organizací podle zřizovatele v krajích ČR

kraj	kraj	obec	nestátní subjekt
Hlavní město Praha	7%	11%	82%
Jihočeský	20%	24%	56%
Jihomoravský	21%	28%	49%
Karlovarský	31%	21%	48%
Královéhradecký	25%	35%	40%
Liberecký	23%	42%	34%
Moravskoslezský	15%	33%	52%
Olomoucký	31%	20%	49%
Pardubický	14%	43%	44%
Plzeňský	18%	40%	39%
Středočeský	31%	30%	38%
Ústecký	14%	36%	49%
Vysočina	24%	39%	37%
Zlínský	21%	20%	59%
ČR celkem	20%	29%	50%
minimum	7%	11%	34%
maximum	31%	43%	82%

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Pozn.: Světlejší barvou jsou zvýrazněny hodnoty, u kterých byla zaznamenána výrazně nižší relativní četnost oproti situaci v celé ČR. Tmavší barvou a zvýrazněním písma jsou označeny hodnoty výrazně vyšší než četnost zjištěná za celou ČR.

Organizace zřizované státem měly převážně formu příspěvkové organizace. Z celkem 15 organizací zřizovaných státem se v jedenácti případech jednalo o příspěvkové organizace, čtyři poskytovatelé měli právní formu organizační složka státu.

Státem zřizovaní poskytovatelé sociálních služeb měli sídlo v sedmi krajích. Nejvíce státních poskytovatelů sociálních služeb mělo sídlo v Jihomoravském (4 poskytovatelé) a v Plzeňském kraji (3 poskytovatelé). Dva či více státem zřizovaných poskytovatelů působili v krajích se čtyřmi

největšími městy ČR (tj. v Jihomoravském kraji, Hlavním městě Praha, Moravskoslezském a Plzeňském kraji) a ve Středočeském kraji. V Olomouckém a Ústeckém kraji měl sídlo jeden státem zřizovaný poskytovatel.

Vzhledem k celkově marginální roli státu při poskytování sociálních služeb a počtu subjektů v této kategorii pouze v řádu jednotek nebylo možné údaje o státem zřizovaných organizacích v jednotlivých krajích dále podrobněji srovnávat a hodnotit.

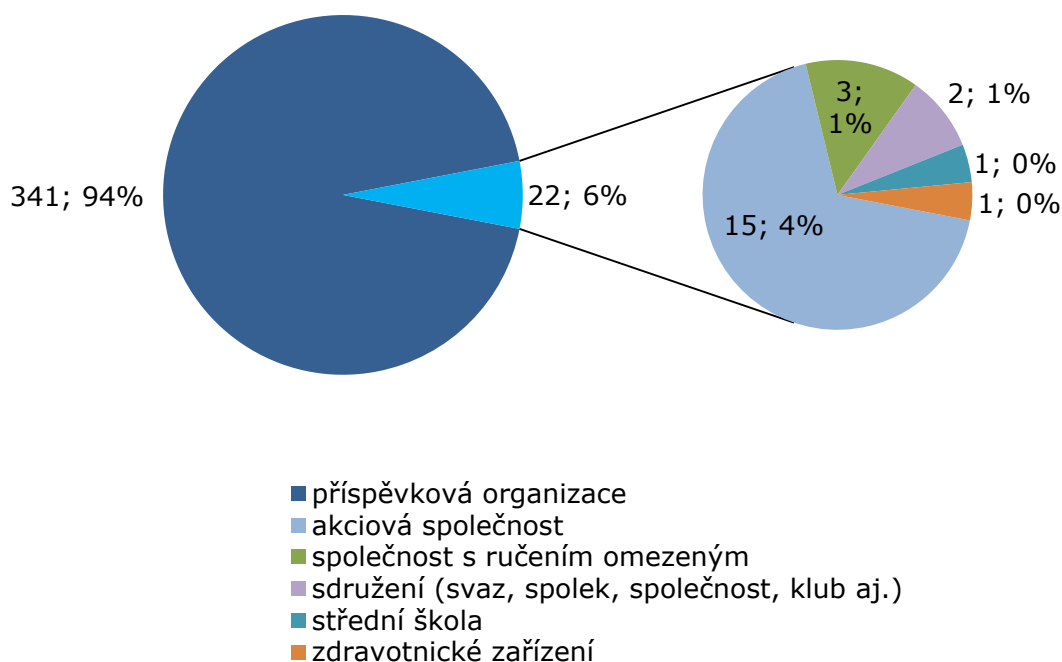
Tabulka 6: Právní formy organizací zřizovaných státem

kraj	organizační složka státu	příspěvková organizace	celkem
Hlavní město Praha		2	2
Jihomoravský	2	2	4
Moravskoslezský		2	2
Olomoucký		1	1
Plzeňský	1	2	3
Středočeský	1	1	2
Ústecký		1	1
ČR celkem	4	11	15

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů.

Podobně jako v případě státem zřizovaných organizací také u **poskytovatelů sociálních služeb zřizovaných kraji** převažovala právní forma příspěvkové organizace (341 organizací, tj. 94 % z celkového počtu organizací zřizovaných kraji). Z jiných právních forem byla nejčastější akciová společnost (15 poskytovatelů, 4 % z celkového počtu krajem zřizovaných organizací), další právní formy byly mezi krajskými organizacemi ojedinělé (společnost s ručením omezeným, sdružení, střední škola a zdravotnické zařízení).

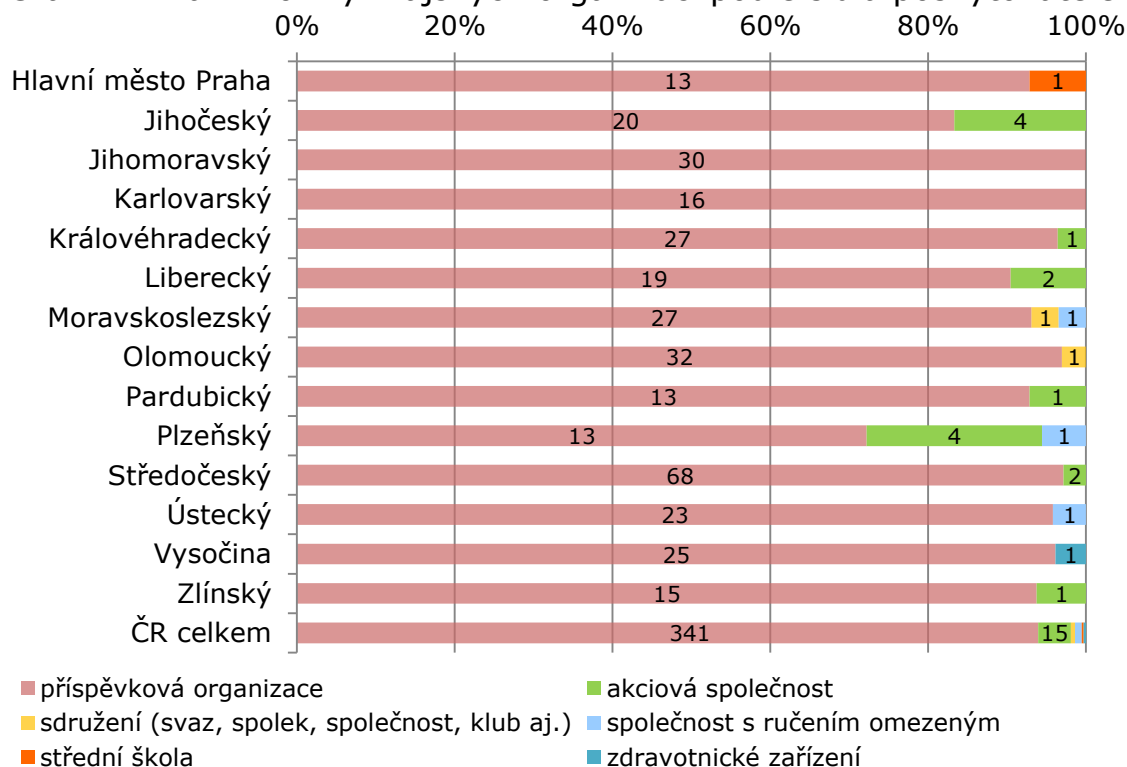
Graf 11: Právní formy organizací zřizovaných kraji



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Ve 12 krajích byl podíl příspěvkových organizací z celkového počtu krajem zřizovaných organizací vyšší než 90 %, v Jihočeském kraji tento podíl činil 83 % a v Plzeňském kraji 72 %. U jiných právnických osob nebylo možné (vzhledem k nízkému počtu sledovaných jednotek) míru shody mezi kraji porovnat (ani při sloučení všech dalších právních forem do jedné kategorie). Celkově ale lze konstatovat, že situace v jednotlivých krajích byla zcela srovnatelná, pouze v Plzeňském kraji byl zjištěn zřetelně menší podíl příspěvkových organizací.

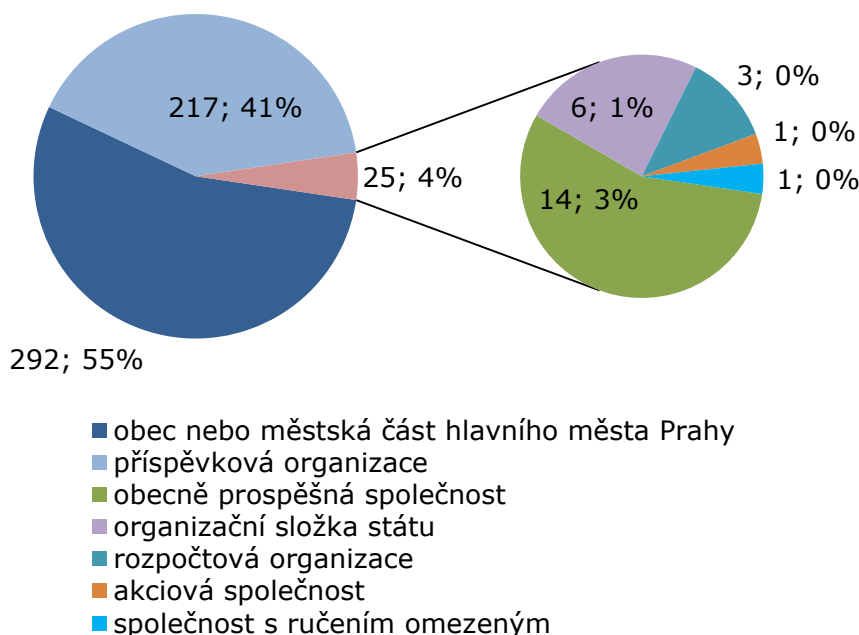
Graf 12: Právní formy krajských organizací podle sídla poskytovatele



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Ve více než polovině případů reprezentovaly **obecní poskytovatele** samotné obce, které provozovaly registrované sociální služby. Přibližně dvě pětiny obecních poskytovatelů měly právní formu příspěvkové organizace. Ostatní právní formy byly využívány jen okrajově (4 % případů), z dalších právních forem byly nejčastější obecně prospěšné společnosti (14 z celkem 25 poskytovatelů s jinou právní formou).

Graf 13: Právní formy organizací zřizovaných obcemi

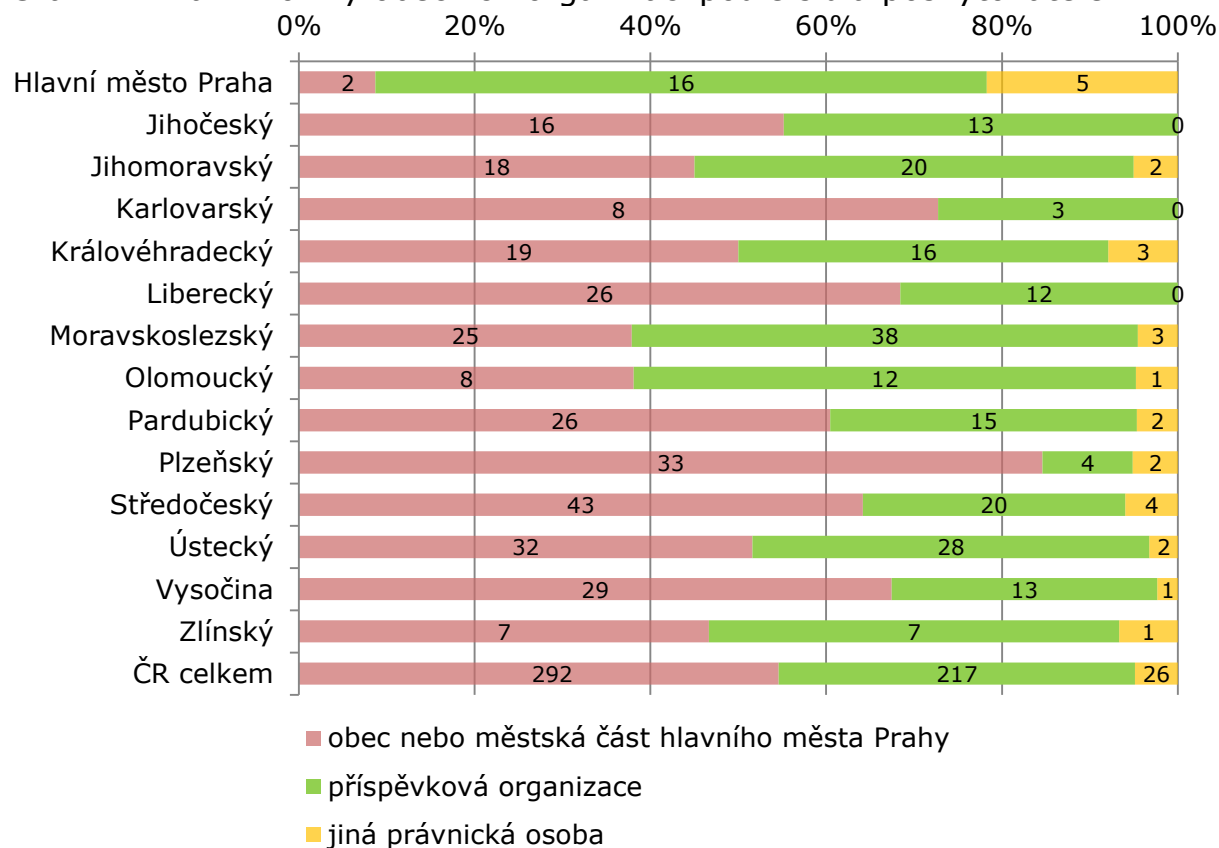


Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Mezi jednotlivými kraji se skladba právních forem obecních organizací lišila velmi výrazně. Podíl obcí nebo městských částí z celkového počtu obecních organizací byl nejvyšší v Plzeňském kraji (85 %) a nejnižší v Hlavním městě Praha (9 %). Rozpětí mezi nejvyšší a nejnižší mírou relativního zastoupení obcí nebo městských částí tak bylo velmi široké (9-85 %)

Podíl příspěvkových organizací z celkového počtu obecních organizací byl nejvyšší v Hlavním městě Praha (70 %) a v Moravskoslezském kraji (58 %). Nejnižší byl tento podíl v Plzeňském kraji (10 %). U jiných právnických osob nebylo možné (vzhledem k příliš nízkému počtu jednotek v této kategorii) míru shody mezi kraji porovnat.

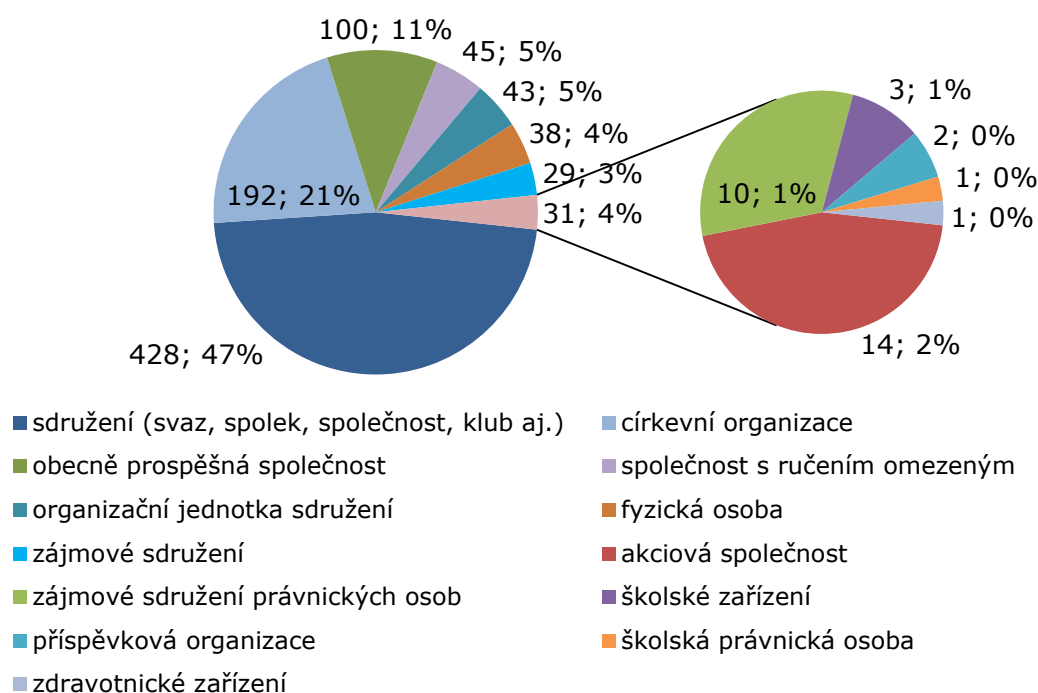
Graf 14: Právní formy obecních organizací podle sídla poskytovatele



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Nestátní poskytovatelé sociálních služeb měli v téměř polovině případů právní formu sdružení. Pětinu nestátních poskytovatelů reprezentovaly církevní organizace. Přibližně desetinu nestátních poskytovatelů tvořily obecně prospěšné společnosti a ve zbylé pětině případů se jednalo některou z dalších deseti zaznamenaných právních forem (nejčastěji společnosti s ručením omezeným, organizační jednotky sdružení, fyzické osoby a zájmová sdružení).

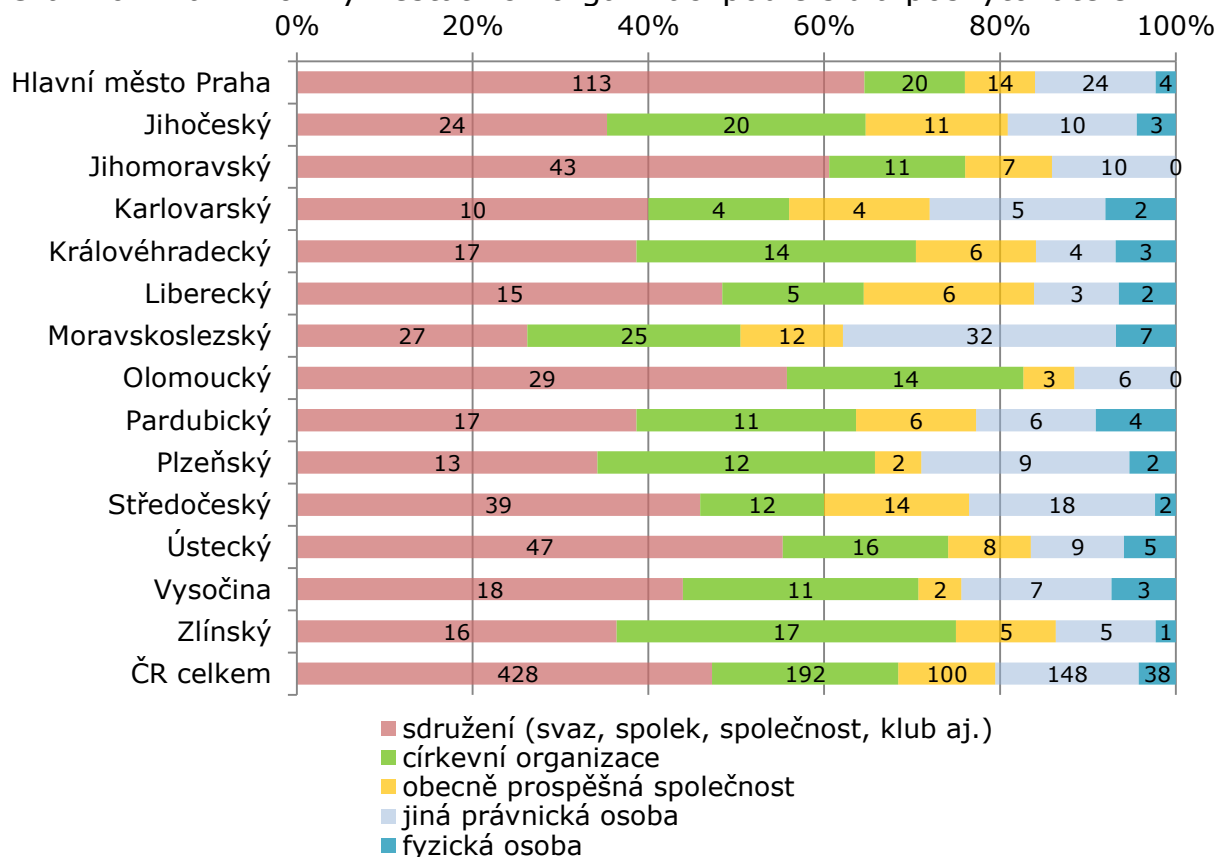
Graf 15: Právní formy nestátních organizací



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Skladba nestátních organizací z hlediska právní formy se v jednotlivých krajích lišila také velmi výrazně. Zřetelné rozdíly byly zjištěny v Hlavním městě Praha a v Moravskoslezském kraji. V prvním případě byl zjištěn výrazně vyšší počet sdružení (65 % ze všech nestátních organizací, v celé ČR tento podíl činil 47 %) a naopak nižší počet církevních organizací (11 % oproti 21 %), ve druhém uvedeném kraji byl naopak zjištěn výrazně nižší počet sdružení (26 %) a vyšší počet jiných právnických osob (31 % ve srovnání s 16 % v celé ČR). U fyzických osob nebylo možné vzhledem k nízkému počtu sledovaných jednotek míru shody mezi krajemi porovnat.

Graf 16: Právní formy nestátních organizací podle sídla poskytovatele



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Shrnutí a obecnější zhodnocení zjištěných poznatků

Srovnání údajů o právní formě a údajů o zřizovateli potvrzovalo zásadně odlišný charakter těchto údajů a to, že podle právní formy nelze odhadnout typ zřizovatele. Vzhledem k zaměření této práce je z obou těchto údajů důležitější údaj o typu zřizovatele. Údaj o právní formě nicméně představuje jednu z klíčových charakteristik poskytovatelů sociálních služeb a v textu mu je proto také věnována pozornost.

Z celkového počtu organizací, u kterých byl zřizovatel zjištěn, jich polovinu reprezentovaly organizace zřizované nestátními subjekty. Většinu nestátních subjektů zřizovaly organizace občanského sektoru (církevní právnické osoby a občanská sdružení) a organizace zřizované jinými právnickými osobami (organizace s tímto zřizovatelem mohly zahrnovat organizace tržního, občanského i veřejného sektoru, většinou se přitom jednalo o nestátní organizace, u nichž nebylo možné dále rozlišit, zdali reprezentují tržní či občanský sektor).

Převážná většina veřejnoprávních subjektů poskytujících sociální služby byla zřizována obcemi a kraji (a to oběma typy subjektů zhruba ve srovnatelné míře, v poněkud větší míře byly zřizovateli obce), podíl státem zřizovaných organizací byl minimální.

Nestátní organizace poskytovaly průměrně více sociálních služeb než organizace zřizované státem, kraji či obcemi. Mezi organizacemi s veřejným zřizovatelem nebyly z hlediska průměrného počtu poskytovaných služeb zjištěny příliš výrazné rozdíly.

S výjimkou Hlavního města Praha bylo možné strukturu organizací z hlediska typu zřizovatele v krajích České republiky považovat za srovnatelnou.

Podíly krajských poskytovatelů byly nejvyšší ve Středočeském a Olomouckém kraji, podíl obecních poskytovatelů v Libereckém, Pardubickém a Plzeňském kraji a podíl nestátních poskytovatelů v Hlavním městě Praha.

Role státu při poskytování sociálních služeb byla marginální a tuto kategorii reprezentovaly řádově pouze jednotky případů (celkem 15 subjektů). Z tohoto důvodu nebylo možné údaje o státem zřizovaných organizacích v jednotlivých krajích podrobněji vyhodnotit. U těchto organizací se tak lze omezit pouze na konstatování dvou stěžejních poznatků: převažující právní formou těchto organizací byly příspěvkové organizace (11 z celkem 15 organizací), státem zřizovaní poskytovatelé sociálních služeb měli většinou sídlo v některém ze čtyř krajů s největšími městy ČR (13 z celkem 15 poskytovatelů).

Také krajem zřizované organizace měly nejčastěji právní formu příspěvkové organizace (94 %), druhou nejčastější, avšak již výrazně méně zastoupenou (4 %) právní formou byly akciové společnosti. Podíl příspěvkových organizací byl v jednotlivých krajích zcela srovnatelný, zřetelně menší podíl příspěvkových organizací byl zjištěn pouze v Plzeňském kraji.

Obecní organizace byly ve zhruba srovnatelné míře zastoupeny obcemi nebo městskými částmi a příspěvkovými organizacemi. V jednotlivých krajích se jejich zastoupení lišilo velice výrazně – u obcí nebo městských částí se jejich relativní podíl z celkového počtu obecních organizací pohyboval v rozmezí hodnot 9 – 85 %, u příspěvkových organizací bylo rozpětí mezi nejvyšším a nejnižším zjištěným relativním podílem 10-70 %.

Nestátní organizace reprezentovaly především sdružení, církevní organizace a obecně prospěšné společnosti. I právní formy nestátních organizací se v jednotlivých krajích lišily poměrně výrazně, nejvýraznější odlišnosti byly zjištěny v Hlavním městě Praha a Moravskoslezském kraji.

Z analýzy údajů o poskytovatelích sociálních služeb z hlediska typu jejich zřizovatele vyplynulo několik významných skutečností týkajících se stěžejní otázky sledované v této práci. První takovou skutečností je **velmi výrazná role nestátních organizací** (a to převážně organizací občanského sektoru) při poskytování sociálních služeb. Dalšími významnými poznatky jsou **minimální zapojení státu do poskytování**

sociálních služeb a přibližně srovnatelný počet poskytovatelů zřizovaných obcemi a kraji. Ve vztahu k cíli práce je podstatným poznatkem, že **pro poskytovatele zřizované institucemi veřejné správy jsou příznačné právní formy, které se vyznačují velkou provázaností se zřizovatelem, tj. spíše omezenou mírou autonomie poskytovatelů** (poskytování sociálních služeb přímo obcemi nebo městskými částmi, právní forma příspěvkové organizace).

Pozornost je v souvislosti s otázkou této práce věnovat také zaznamenaným **rozdílům mezi jednotlivými kraji** (především odlišné situaci Hlavního města Praha, ale i dalším rozdílům). Ty dokládají, že přístup krajů a obcí k poskytování sociálních služeb se mezi kraji liší poměrně výrazně. V možnostech kraje přirozeně není ovlivňovat celkový podíl nestátních organizací působících v kraji, strukturu zřizovatelů těchto organizací působících v kraji nebo jejich právní formy. Srovnání podílu obecních a krajských poskytovatelů sociálních služeb ale ukazuje, že v tomto směru mezi kraji existují poměrně výrazné rozdíly. Pokud jde o samotné právní formy poskytovatelů sociálních služeb, tak lze konstatovat, že z tohoto hlediska je situace v jednotlivých krajích velmi podobná.

8.2 Vyhodnocení souhrnných údajů o sociálních službách a jejich porovnání s údaji o poskytovatelích

8.2.1 Využitelnost souhrnných údajů o sociálních službách

Souhrnné údaje o počtu sociálních služeb zprostředkovávají odlišnou informaci než souhrnné údaje o jejich poskytovatelích. Důvodem je, že jeden poskytovatel může současně provozovat více sociálních služeb.

Údaje o právní formě či typu zřizovatele se sice týkají samotných právnických osob, tj. poskytovatelů (srov. kapitola 2.3), nicméně o sociální službě stále vypovídají, byť již zprostředkovaně: přinášejí informaci o tom, jaký typ subjektu zajišťuje příslušnou službu. I tuto zprostředkovanou informaci je proto užitečné sledovat. S ohledem na to,

že některé skupiny poskytovatelů mohou zajišťovat více sociálních služeb než jiné, se může také struktura poskytovatelů podle sledovaných hledisek (tj. podle kraje, právní formy a typu zřizovatele) lišit, je-li sledována za poskytovatele nebo za úhrn všech jimi poskytovaných sociálních služeb.

Přestože je tedy při sledování základních informací o sociálních službách potřebné zachytit především strukturu právnických osob, které jsou poskytovateli sociálních služeb (viz v předchozí kapitola), informace o tom, jakými organizacemi jsou zajišťovány veškeré existující (registrované) sociální služby, představuje důležitou doplňující informaci. Tato informace je užitečná především v situaci, kdy základní přehled o všech poskytovaných sociálních službách celkem představuje důležitou „vstupní informaci“ pro následnou podrobnější analýzu vybraných druhů sociálních služeb.

Současné sledování údajů za poskytovatele i údajů za sociální služby zároveň umožnilo také vyhodnocení průměrného počtu sociálních služeb na jednoho poskytovatele.¹¹⁰

Shrnutí

Sledování údaje o počtu sociálních služeb umožňuje zohlednit to, že mezi různými skupinami poskytovatelů se liší počet jimi zajišťovaných služeb. Nízké zastoupení určité skupiny poskytovatelů z jejich celkového počtu totiž může vyvažovat právě vyšší počet jimi poskytovaných služeb.

Výhodou údajů o sociálních službách oproti údajům o poskytovatelích je možnost vycházet při zjišťování regionálního rozmístění sociálních služeb z údajů o působnosti a sídle služby.

¹¹⁰ Údaj byl sledován již v předchozí kapitole, protože představuje primárně charakteristiku samotných poskytovatelů a také je v jeho případě u třídění dat podle krajů potřebné sledovat údaje o sídle poskytovatele (a nikoli údaje o sídle zřizovatele či působnosti služby, které se vztahují již k samotné službě), aby byly hodnoty využité při výpočtu průměru srovnatelné.

Z těchto důvodů je potřebné věnovat pozornost také údajům o počtu služeb. Současně se ale nelze omezit ani jen na vyhodnocení údajů o počtu sociálních služeb, protože při porovnávání významu organizací státu, krajů, obcí a nestátních organizací při poskytování sociálních služeb bylo přirozeně potřebné věnovat nejprve pozornost samotnému počtu těchto subjektů, nejenom počtu služeb, které provozují.

8.2.2 Sídlo sociálních služeb a jejich působnost v krajích ČR

Při **hodnocení regionálního rozmístění sociálních služeb** je možné vycházet ze dvou odlišných údajů. Prvním z nich je sídlo zařízení, v němž je sociální služba nabízena, druhým údajem je působnost sociální služby v jednotlivých krajích ČR. Působnost sociální služby se nemusí omezovat pouze na kraj, ve kterém má sociální služba sídlo.

Údaj o sídle zařízení lze i přes určitá omezení¹¹¹ využít při **vyhodnocení kapacity** poskytovaných služeb v jednotlivých krajích. O samotném počtu služeb poskytovaných v jednotlivých krajích nicméně vypovídá nejen tento údaj, ale také údaj o působnosti služby. (Při analýze kapacity sociálních služeb tento údaj využít nelze - údaje o kapacitě některých sociálních služeb by byly započteny opakovaně, což by vedlo ke zkreslení výsledků).

Zatímco tak v případě hodnocení kapacity sociálních služeb lze využít pouze první údaj, při **vyhodnocení jejich počtu** jsou relevantní oba údaje evidované v Registru. Údaj o působnosti sociální služby zprostředkovává rámcovou informaci o dosažitelnosti různých služeb v určitém kraji a je tak vhodný při mapování regionální dostupnosti

¹¹¹ U služeb s působností ve více krajích nelze určit, jakými kapacitami zařízení disponuje v jednotlivých krajích. Rozlišení podle sídla zařízení tak nadále zůstává do značné míry orientační, neboť služba může být využívána i v jiném kraji a rozsah využívání služby v různých krajích není možné z dostupných dat určit. Nicméně lze předpokládat, že služba bude v největším rozsahu využívána právě v kraji, v němž má zařízení poskytující sociální služby sídlo. Pro rozlišení kapacity služeb podle krajů proto byl s vědomím tohoto omezení využíván právě tento údaj.

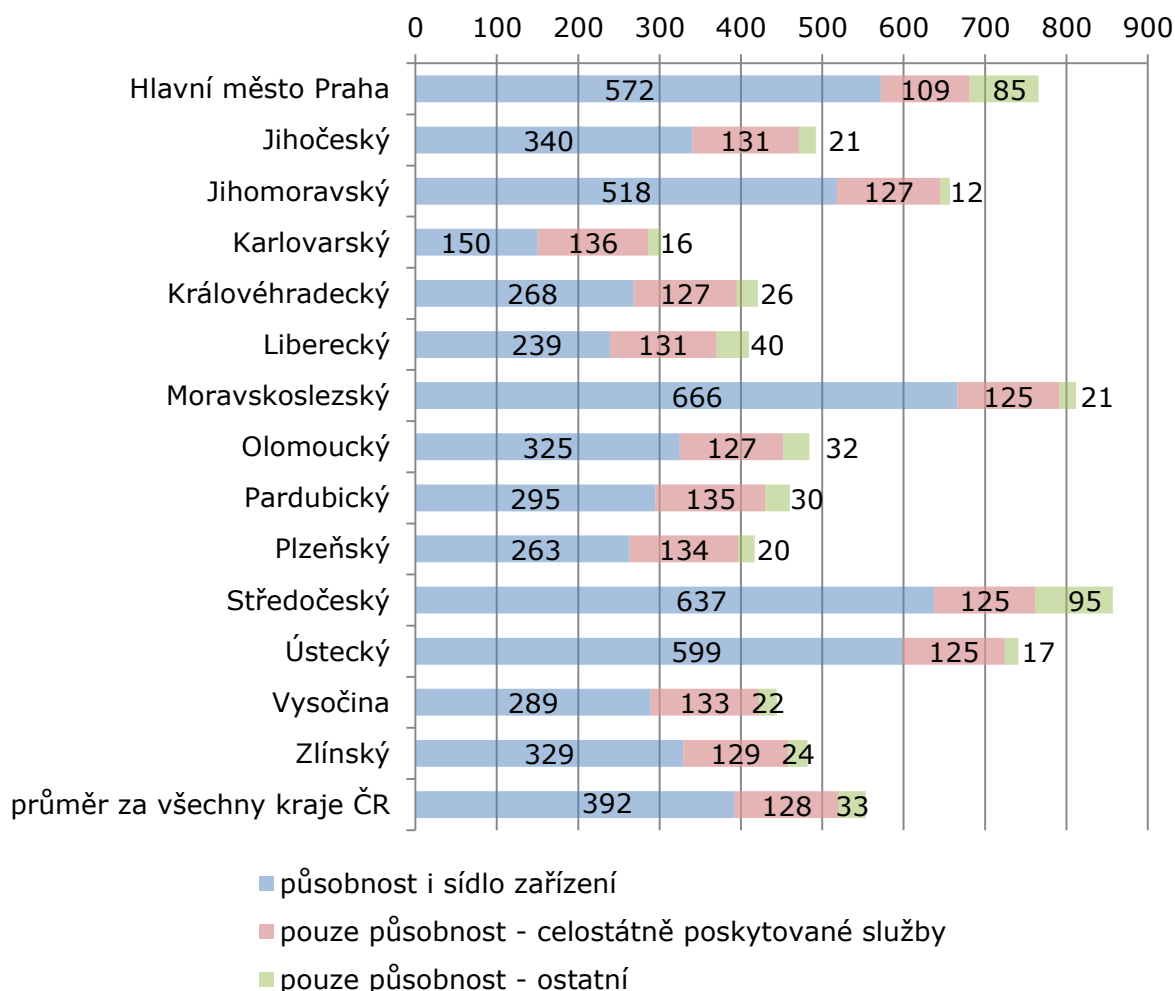
sociálních služeb. V tomto ohledu nemusí být samotné sídlo služby rozhodující.

Na druhou stranu, pro detailnější vyhodnocení dalších charakteristik sociálních služeb v určitém kraji (tj. včetně jejich skladby z hlediska právní formy a typu zřizovatele) se tento údaj nehodí, protože při jeho využití by některé služby byly sledovány ve více krajích. Pro tyto účely je proto vhodnější údaj o sídle sociální služby. Vyhodnocení počtu sociálních služeb se proto opíralo o údaje o sídle sociální služby. Pro zachycení okruhu sociálních služeb, které jsou v jednotlivých krajích dosažitelné, byla ale nejprve věnována pozornost také údajům o působnosti sociálních služeb. Současně byly vyhodnoceny vzájemné vztahy mezi těmito dvěma údaji, z něhož rovněž vyplynuly některé důležité poznatky o regionálním rozmístění sociálních služeb v krajích ČR.

Srovnání údajů o počtu služeb se sídlem zařízení v kraji a údajů o počtu služeb s působností v kraji ukázalo, že při sledování údaje o působnosti byl ve všech krajích zaznamenán celkově vyšší počet sociálních služeb (srov. grafy č. 17 a 18). To je přirozeným důsledkem skutečnosti, že působnost části sociálních služeb zahrnovala více než jeden kraj.

Ve 12 krajích se počet sociálních služeb, které byly v příslušném kraji poskytovány, ač v něm nesídlily, pohyboval v nepříliš širokém rozmezí od 139 do 171. Vyšší počet těchto služeb byl pouze v Hlavním městě Praha (194 služeb) a ve Středočeském kraji (220 služeb). Značná podobnost mezi kraji v tomto ohledu vyplývala především z toho, že celkem 138 služeb bylo poskytováno na území celé ČR a služby poskytované celostátně (bez služeb se sídlem v příslušném kraji) zřetelně převažovaly nad službami, které byly poskytovány „pouze“ ve více krajích a také v příslušném kraji nesídlily. V tomto ohledu byla výraznější odlišnost zaznamenána právě pouze v Hlavním městě Praha a ve Středočeském kraji.

Graf 17: Srovnání celkového počtu sociálních služeb v krajích podle údajů o sídle zařízení a podle působnosti¹¹²



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuté služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

Vyšší počet služeb působících ve Středočeském kraji, které v tomto kraji nesídlily, lze patrně přičítat především tomu, že Středočeský kraj nemá vlastní krajské město a některé sociální služby působící v tomto kraji tak budou sídlit v jiných krajích, především Hlavním městě Praha které Středočeský kraj obklopuje.

¹¹² S ohledem na snahu usnadnit možnosti srovnání mezi kraji je používán graf, v němž jsou pro každý kraj sledované údaje skládány za sebe do jednoho sloupce. Z tohoto důvodu jsou v grafu uvedeny pouze úhrnné údaje o počtu služeb se sídlem zařízení v kraji (jež současně v kraji působí), ale nikoliv již úhrnný údaj o počtu služeb s působností v příslušném kraji (pouze údaje o službách, které v kraji působí, ale jejich sídlo se nachází v jiném kraji). Souhrnný údaj o počtu všech služeb s působností v kraji lze získat součtem všech tří uvedených hodnot, v dalším textu nicméně bude ještě uveden (viz tabulka 7).

Pro Hlavní město Praha je pak příznačné to, že je zřizovatelem několika zařízení pobytových sociálních služeb sídlících v jiných krajích. Kromě toho lze u sociálních služeb sídlících především (ale nejenom) ve Středočeském kraji předpokládat, že pro ně je důležité to, že působí na území hlavního města, ačkoliv nemají celorepublikovou působnost.

V důsledku toho, že se mezi kraji poměrně výrazně lišily počty služeb, které v nich sídlí, ale současně se jen minimálně lišily počty služeb, které v kraji „pouze“ působí (tj. nesídlí v kraji), byly mezi kraji značné rozdíly co do podílu mezi službami se sídlem v kraji a všemi službami působícími na území kraje.

Zatímco, v Ústeckém a Moravskoslezském kraji tento podíl přesahoval 80 %, v Karlovarském kraji činil 50 %. Tento poznatek není možné interpretovat tak, že by v Ústeckém a Moravskoslezském kraji tvořily *služby s nadregionální působností* pětinu celkové nabídky služeb a v Karlovarském kraji polovinu nabídky (mezi služby s nadregionální působností patří i některé služby se sídlem v těchto krajích). I přesto však zjištěné podíly ilustrují, že význam nadregionálních organizací pro síť sociálních služeb v určitém kraji se v různých krajích ČR liší velmi výrazně.

Tabulka 7: Podíl sociálních služeb se sídlem zařízení v kraji z celkového počtu služeb, které v kraji působí

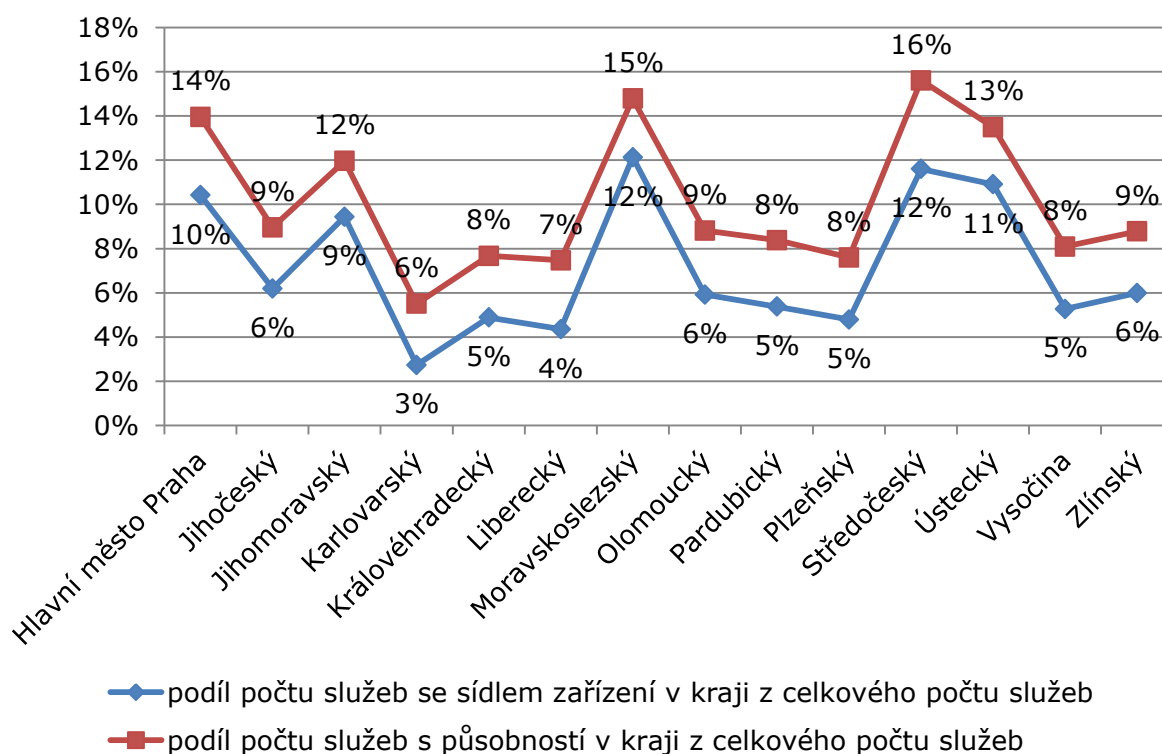
kraj	počet sociálních služeb působících v kraji		
	celkem	z toho se sídlem zařízení v kraji	
		abs.	v %
Hlavní město Praha	766	572	75
Jihočeský	492	340	69
Jihomoravský	657	518	79
Karlovarský	302	150	50
Královéhradecký	421	268	64
Liberecký	410	239	58
Moravskoslezský	812	666	82
Olomoucký	484	325	67
Pardubický	460	295	64
Plzeňský	417	263	63
Středočeský	857	637	74
Ústecký	741	599	81
Vysočina	444	289	65
Zlínský	482	329	68

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuté služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

Dalším důležitým údajem pro vyhodnocení regionálního rozmístění sociálních služeb byl **procentuální podíl služeb v kraji z celkového počtu registrovaných sociálních služeb**. I tento parametr bylo možné sledovat v případě obou regionálních údajů, tj. mohly být sledovány jak podíly služeb sídlících na území jednotlivých krajů z jejich celkového počtu v ČR, tak podíly služeb působících v jednotlivých krajích z celkového počtu služeb v ČR.

Ze srovnání obou údajů přitom plyne, že spolu souvisejí velmi výrazně, a to vzhledem k výše diskutovaným okolnostem. Ve všech krajích byl rozdíl mezi těmito dvěma údaji 3-4 % a při využití obou těchto údajů lze mezi kraji pozorovat v podstatě tytéž rozdíly.¹¹³

Graf 18: Podíl sociálních služeb poskytovaných v jednotlivých krajích z celkového počtu služeb podle údajů o sídle zařízení a podle působnosti



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

¹¹³ V případě údaje o působnosti je zjištěný podíl přirozeně vyšší a součet za všechny kraje v tomto případě také přesahuje hodnotu 100 % (u druhého údaje součet všech hodnot činí 100 % a od této hodnoty se v tomto případě liší pouze součet zaokrouhlených hodnot).

Oba údaje vypovídající o poskytování služeb v krajích se týkají poněkud odlišných aspektů a v řadě ohledů se liší. Nicméně jejich velmi těsná souvislost a existence velmi podobných rozdílů mezi kraji při použití každého z těchto údajů ukazují, že pro charakteristiku regionálního rozmístění sociálních služeb a zachycení největších podobností a rozdílů mezi kraji je v podstatě postačující vyhodnocení údajů o sídle sociální služby, který je pro tyto účely vhodnější (cílem práce nebylo sledovat dosažitelnost služeb v krajích, zároveň byla provedena další třídění dat podle právní formy a typu zřizovatele, u kterých by využití údajů o působnosti služby výsledky zkreslilo).

Největší počet služeb měl sídlo v Moravskoslezském kraji (666 služeb, tj. 12 %) a Středočeském kraji (637 služeb, 12 %). Dále následovaly Ústecký kraj (599 služeb, 11 %), Hlavní město Praha (572 služeb, 10 %) a Jihomoravský kraj (518 služeb, 9 %). Podíl služeb sídlících v dalších krajích z celkového počtu registrovaných sociálních služeb se pohyboval v rozmezí 3-6 %.

Tabulka 8: Počty sociálních služeb působících v jednotlivých krajích

kraj	počet služeb	podíl služeb se sídlem na území kraje (% z celkového počtu)	pořadí krajů podle počtu služeb se sídlem na jejich území
Hlavní město Praha	572	10	4
Jihočeský	340	6	6
Jihomoravský	518	9	5
Karlovarský	150	3	14
Královéhradecký	268	5	11
Liberecký	239	4	13
Moravskoslezský	666	12	1
Olomoucký	325	6	8
Pardubický	295	5	9
Plzeňský	263	5	12
Středočeský	637	12	2
Ústecký	599	11	3
Vysočina	289	5	10
Zlínský	329	6	7
ČR celkem	5490	100	

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuté služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

Shrnutí a obecnější zhodnocení zjištěných poznatků

Regionální rozmístění sociálních služeb lze vyhodnocovat na základě údajů o sídle služby i podle údajů o její působnosti. Každý z těchto údajů přináší odlišnou informaci o sociálních službách a možnosti a limity využití těchto údajů při analýze regionálního rozmístění sociálních služeb se liší. Jedná se nicméně o informace, které se vzájemně doplňují, a jejich vzájemné porovnání umožňuje získat o regionálním rozmístění sociálních služeb ucelenější představu.

Pro účely podrobnějších analýz (dalšího třídění) se ukazuje jako účelné, sledovat pouze údaje o sídle zařízení. Podrobnější vyhodnocení pouze jednoho údaje lze vnímat jako postačující, a to vzhledem k tomu, že při využití obou údajů by byla situace v krajích ČR charakterizována v podstatě shodným způsobem. Zároveň je údaj o sídle zařízení pro tyto účely vhodnější než údaj o působnosti služby.

Z hlediska počtu služeb se sídlem zařízením v kraji bylo možné rozlišit dvě skupiny krajů: kraje charakteristické vyšším počtem sociálních služeb (Hlavní město Praha, Jihomoravský, Moravskoslezský, Středočeský a Ústecký kraj) a ostatní kraje.

8.2.3 Souhrnné údaje o sociálních službách z hlediska právní formy poskytovatele

Z hlediska **právní formy** byl největší počet sociálních služeb zajišťován různými typy sdružení (1707 služeb, tj. 31 % z celkového počtu služeb). Dále následovaly příspěvkové organizace (1447, tj. 26 %) a církevní organizace (1023, 19 %).

Zjištěné procentuální zastoupení sociálních služeb podle právní formy jejich poskytovatele bylo porovnáno s podíly jednotlivých poskytovatelů z jejich celkového počtu.¹¹⁴ Liší se průměrné počty sociálních služeb na jednoho poskytovatele u různých skupin

¹¹⁴ Více viz kapitola 8.1.2.

poskytovatelů (podle právní formy poskytovatele) vedly k tomu, že při vyhodnocení údajů o všech sociálních službách se zastoupení jednotlivých právních forem lišilo oproti údajům, které byly zjištěny u poskytovatelů.

Církevní organizace zajišťovaly oproti jiným poskytovatelům výrazně větší počet sociálních služeb na jednoho poskytovatele (průměrná hodnota 5,3). Z tohoto důvodu také z údajů o sociálních službách u této právní formy vyplýval nejvýraznější rozdíl oproti situaci zjištěné při vyhodnocení údajů o poskytovatelích. Zatímco podíl církevních organizací z celkového počtu poskytovatelů činil 9 %, podíl sociálních služeb poskytovaných církevními organizacemi z celkového počtu registrovaných sociálních služeb dosahoval 19 %.

Také podíl sdružení (u těch počet služeb na jednoho poskytovatele dosahoval průměrné hodnoty 3,0) z celkového počtu poskytovatelů byl nižší než podíl služeb provozovaných sdruženími z celkového počtu služeb (v případě poskytovatelů činil tento podíl 27 %, v případě služeb 31 %).

Naproti tomu obce nebo městské části zajišťovaly v průměru pouze 1,3 služby. Podíl obcí nebo městských částí z celkového počtu poskytovatelů tak byl naopak vyšší než podíl služeb provozovaných těmito organizacemi z celkového počtu služeb (v případě poskytovatelů 14 %, v případě služeb 7 %). Shodný trend, avšak méně výrazný rozdíl byl zaznamenán také u příspěvkových organizací (ty poskytovaly v průměru 2,3 služby na jednoho poskytovatele). Podíl příspěvkových organizací z celkového počtu poskytovatelů činil 30 %, podíl sociálních služeb poskytovaných těmito organizacemi z celkového počtu služeb 26 %.

Tabulka 9: Počty sociálních služeb podle právní formy poskytovatele

právní forma	počet	zastoupení (% z celkového počtu)	% zastoupení právních forem u poskytovatelů (orientační srovnání*)
organizační složka státu	24	0	0
obec nebo městská část hlavního města Prahy	370	7	14
příspěvková organizace	1447	26	30
církevní organizace	1023	19	9
sdružení (svaz, spolek, společnost, klub aj.)	1707	31	27
obecně prospěšná společnost	519	9	8
jiná právnická osoba	349	6	9
fyzická osoba – podnikatel	51	1	2
sociální služby celkem	5490		

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnutý služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

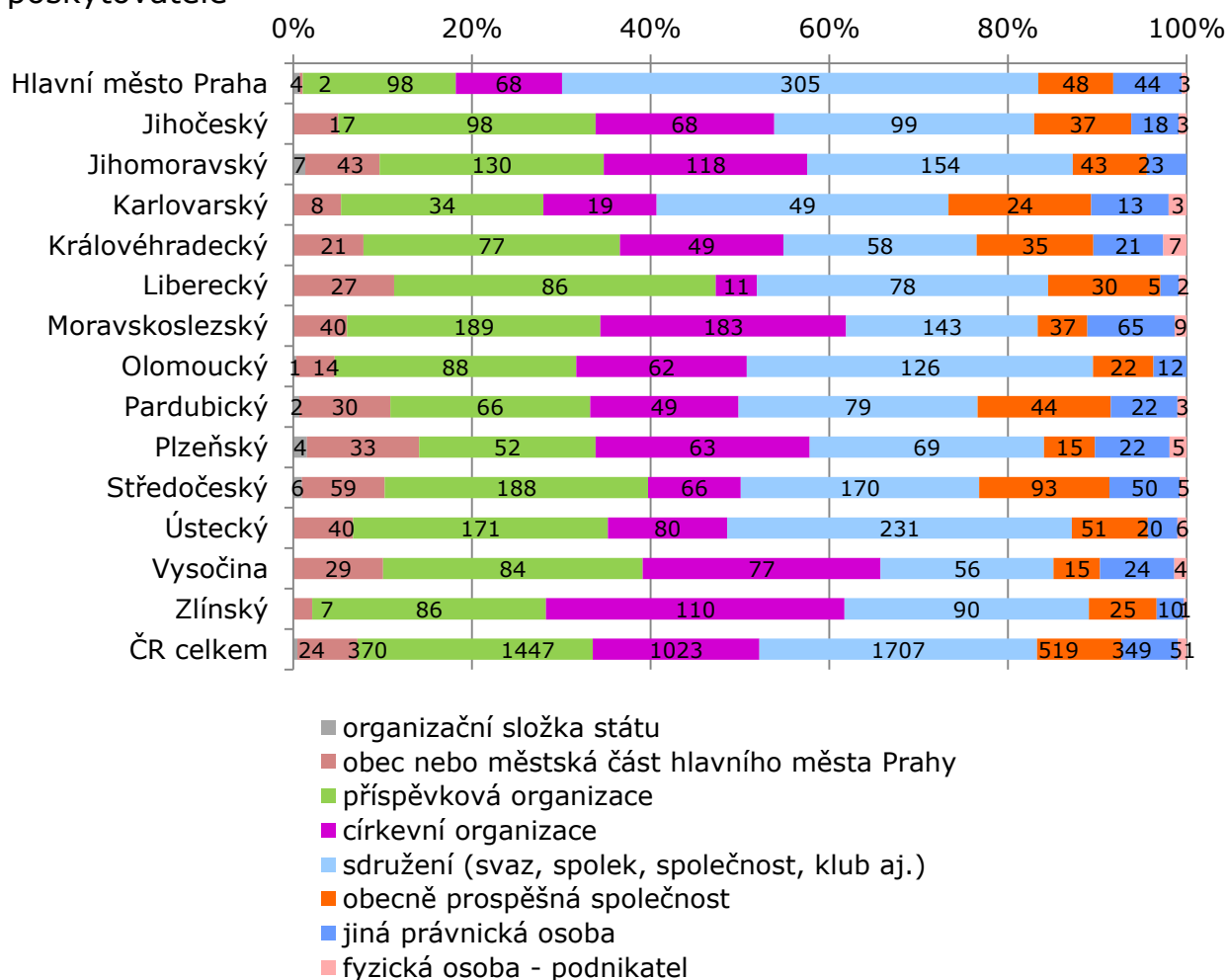
* Více viz tabulka 5.

Popsaný posun ve **skladbě právních forem u sociálních služeb** oproti skladbě právních forem u poskytovatelů byl zaznamenán **ve všech krajích**. V tomto případě byly zjištěné rozdíly do značné míry ovlivněny také tím, že byly sledovány odlišné informace o regionálním rozmístění sledovaných statistických jednotek (údaje o sídle služby, nikoliv údaje o sídle jejího poskytovatele jako při vyhodnocení údajů o poskytovatelích).

Podobně jako při sledování skladby poskytovatelů podle jejich právní formy byla i v tomto případě nejvíce specifická situace v Hlavním městě Praha. V tomto kraji byl zjištěn výrazně nižší podíl počtu obcí nebo městských částí (městské části poskytovaly pouze dvě sociální služby, tj. 0 % – procentuální zastoupení služeb poskytovaných těmito subjekty v ČR celkem činilo 14 %) a u příspěvkových organizací (procentuální zastoupení příspěvkových organizací v kraji bylo 17 % oproti 30 % v celé ČR). Podíl sdružení v Hlavním městě Praha byl ve srovnání se situací v ČR naopak výrazně vyšší (53 % oproti 27 %).

Zatímco srovnání skladby právních forem poskytovatelů v ostatních 13 krajích nenaznačovalo výraznější rozdíly, ze srovnání údajů o všech sociálních službách již byla patrná lišící se skladba právních forem i v dalších krajích.

Graf 19: Počty sociálních služeb v krajích ČR podle právní formy jejich poskytovatele



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnutý služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

Při podrobném vyhodnocení podílu sociálních služeb z hlediska právní formy v jednotlivých krajích nebylo cílem popsat zastoupení jednotlivých právních forem v krajích za služby totožným způsobem, jaký byl použit v kapitole 8.1.2. V takovém případě by porovnání podílů sociálních služeb dle právní formy patrně vedlo k velice podobným zjištěním, jaká byla získána při vyhodnocení údajů o právních formách poskytovatelů (pouze s poněkud výraznější variabilitou a odlišným proporčním zastoupením některých skupin služeb).

Účelem tohoto dalšího vyhodnocení bylo porovnat údaje o právních formách u sociálních služeb s údaji o právních formách poskytovatelů. Z tohoto důvodu bylo vhodné nejprve sledovat **podíl počtu sociálních služeb sídlících v kraji vzhledem k počtu poskytovatelů sídlících v jednotlivých krajích** (a to jak pro jednotlivé právní formy, tak za kraj celkem) než samotných údajů o počtu sociálních služeb.

Při vyhodnocení podílu sociálních služeb na jednoho poskytovatele je totiž věnována pozornost přímo vlivům, které výše ilustrovanou variabilitu vytvářely, a zároveň je při tomto postupu možné sledovat primárně vztahy mezi údaji o počtech poskytovatelů a údaji o počtech služeb (při provedení podrobnějších vyhodnocení s využitím celkových údajů o počtech sociálních služeb nelze tyto vztahy zpětně zjistit nebo odhadnout).

Hodnota samotného podílu obou hodnot je ale spíše orientační, protože je vypočtena ze dvou typově odlišných regionálních údajů – údaje o sídle sociální služby a údaje o sídle poskytovatele. Cílem provedeného pomocného výpočtu ale v tomto případě nebylo zjištění konkrétních průměrných počtů služeb poskytovaných jedním poskytovatelem, ale rozbor údajů o sídle sociálních služeb vzhledem k údajům o počtu poskytovatelů vyhodnocených v kapitole 8.1.2. Z tohoto důvodu byly u služeb sledovány údaje o jejich sídle a u poskytovatelů naopak sídlo poskytovatele.¹¹⁵ Hodnoty zjištěné u sledovaných právních forem v jednotlivých krajích byly porovnány s celkovým průměrem s využitím standardizovaných skóre (z-skór).

Průměrný **celkový počet sociálních služeb na jednoho poskytovatele** se oproti celkovému průměru nejvíce lišil ve Zlínském kraji (ve Zlínském kraji v průměru 3,7 služby na jednoho poskytovatele oproti celorepublikovému průměru 2,6). Nejnižší byl tento parametr naopak v Hlavním městě Praha (průměrná hodnota 2,1), Královéhradeckém (2,2 služby na poskytovatele) a v Libereckém kraji

¹¹⁵ V tomto druhém případě ani jiný údaj využít nelze. Výhodou volby odlišných regionálních údajů je, že dále prezentované údaje je možné porovnat s údaji zachycenými v grafu 19 a údaji prezentovanými v kapitole 8.1.2.

(2,2). V těchto krajích se nicméně podíly služeb na poskytovatele od celkových průměrů nelišily nikterak výrazně.

V pěti krajích byly zjištěny výraznější odlišnosti oproti průměrným hodnotám u **některé ze sledovaných právních forem**. Podíl služeb zajišťovaných obcemi byl nejvyšší v Jihomoravském kraji. V Jihomoravském kraji byl zjištěn oproti jiným krajům také výrazně vyšší podíl služeb na poskytovatele u církevních organizací a od většiny ostatních krajů jej zřetelně odlišovalo také to, že v něm nebyly jako poskytovatelé sociálních služeb registrovány fyzické osoby. Absence poskytovatelů sociálních služeb z řad fyzických osob byla zjištěna také v Olomouckém kraji. Nejvyšší průměrný počet příspěvkových organizací a sdružení připadal na Zlínský kraj. Průměrný počet služeb poskytovaných obecně prospěšnými společnostmi byl výrazně vyšší kraji Vysočina a vyšší byl také průměrný počet jiných právnických osob v Královéhradeckém kraji.

Tabulka 10: Průměrný počet služeb na poskytovatele podle právní formy a kraje

kraj	organizační složka státu	obec nebo MČ HMP	příspěvková organizace	církevní organizace	sdrůžení	obecně prospěšná společnost	jiná právnická osoba	fyzická osoba	celkem
Hlavní město Praha	1,3	1,0	2,4	3,4	2,2	2,0	1,3	0,8	2,1
Jihočeský		1,1	2,8	3,4	3,3	2,2	1,3	1,0	2,5
Jihomoravský	3,5	2,3	2,2	10,7	2,9	4,3	2,1		3,1
Karlovarský		1,0	1,6	4,8	3,8	2,7	2,2	1,5	2,4
Královéhradecký		1,1	1,6	3,5	2,4	3,5	3,0	2,3	2,2
Liberecký		1,0	2,3	2,2	3,7	2,5	1,3	1,0	2,2
Moravskoslezský		1,5	2,6	7,3	4,0	2,1	1,7	1,3	3,0
Olomoucký	1,0	1,8	1,8	4,4	3,4	4,4	1,5		2,7
Pardubický	1,0	1,2	2,1	4,5	3,3	4,4	2,4	0,8	2,5
Plzeňský	4,0	1,0	2,5	5,3	3,3	2,5	1,4	2,5	2,3
Středočeský	6,0	1,3	1,9	5,5	2,9	3,7	2,0	2,5	2,4
Ústecký		1,3	3,1	5,0	3,3	3,6	1,7	1,2	3,0
Vysočina		1,0	2,0	7,0	2,5	5,0	2,7	1,3	2,4
Zlínský		1,0	3,4	6,5	4,3	2,1	1,4	1,0	3,7
ČR celkem	2,4	1,3	2,3	5,3	3,0	3,0	1,7	1,3	2,6
minimum	1,0	1,0	1,6	2,2	2,2	2,0	1,3	0,8	2,1
maximum	6,0	2,3	3,4	10,7	4,3	5,0	3,0	2,5	3,7

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnutý služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

Pozn.: Zvýrazněné hodnoty byly výrazně vyšší než průměr (z-skór vyšší než 1,96), výrazně nižší než průměrné hodnoty (z-skór nižší než -1,96) zaznamenány nebyly.

Indexy vypočtené pro jednotlivé kraje nelze vnímat jako průměrné počty služeb na poskytovatele. O regionálním rozmístění služeb totiž vypovídal jiný údaj, než jaký byl sledován při zjišťování regionálního rozmístění poskytovatelů (v prvním případě sídlo služby, ve druhém sídlo poskytovatele). Uvedené indexy slouží jako pomocné ukazatele pro srovnání údajů o počtu služeb s údaji o počtu poskytovatelů a nelze je zaměňovat za průměrné počty služeb na poskytovatele ve smyslu, v jakém jsou diskutovány v kapitole 8.1.1.

Následně byly sledovány **údaje o poměrném zastoupení služeb s různými právními formami**. I těm je potřebné věnovat pozornost samostatně, neboť jejich zastoupení v určitém kraji přímo nevyplývalo pouze ze dvou výše popsaných údajů¹¹⁶, ale záviselo i na počtech poskytovatelů a průměrných počtech služeb na poskytovatele u dalších

¹¹⁶ Tj. od počtu poskytovatelů v příslušné kategorii (pro příslušnou právní formu a kraj) a průměrného počtu služeb na jednoho poskytovatele v odpovídající kategorii.

právních forem. Podobně jako v předchozích analýzách proto bylo provedeno také vzájemné srovnání relativního počtů služeb zjištěných u sledovaných právních forem v jednotlivých krajích.

I přesto, že se průměrné počty služeb na jednoho poskytovatele ve většině krajů příliš výrazně nelišily (srov. tabulka 10), bylo zjištěno, že poměrné zastoupení služeb s různými právními formami se v jednotlivých krajích liší více než poměrné zastoupení právních forem u poskytovatelů. Tato skutečnost je velice dobře patrná při porovnání grafů 19 a 6, respektive tabulek 11 a 4.

Tabulka 11: Relativní četnost služeb podle právní formy jejich poskytovatele v krajích ČR

kraj	organizační složka státu	obec nebo MČ HMP	příspěvková organizace	církevní organizace	sružení	obecně prospěšná společnost	jiná právnická osoba	fyzická osoba
Hlavní město Praha	1%	0%	17%	12%	53%	8%	8%	1%
Jihočeský		5%	29%	20%	29%	11%	5%	1%
Jihomoravský	1%	8%	25%	23%	30%	8%	4%	
Karlovarský		5%	23%	13%	33%	16%	9%	2%
Královéhradecký		8%	29%	18%	22%	13%	8%	3%
Liberecký		11%	36%	5%	33%	13%	2%	1%
Moravskoslezský		6%	28%	27%	21%	6%	10%	1%
Olomoucký	0%	4%	27%	19%	39%	7%	4%	
Pardubický	1%	10%	22%	17%	27%	15%	7%	1%
Plzeňský	2%	13%	20%	24%	26%	6%	8%	2%
Středočeský	1%	9%	30%	10%	27%	15%	8%	1%
Ústecký		7%	29%	13%	39%	9%	3%	1%
Vysočina		10%	29%	27%	19%	5%	8%	1%
Zlínský		2%	26%	33%	27%	8%	3%	0%
ČR celkem	0%	7%	26%	19%	31%	9%	6%	1%
minimum	0%	0%	17%	5%	19%	5%	2%	0%
maximum	2%	13%	36%	33%	53%	16%	10%	3%

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnutý služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

Pozn.: Světlejší barvou jsou zvýrazněny hodnoty, u kterých byla zaznamenána zřetelně nižší oproti hodnotám zjištěným za celou ČR. Tmavší barvou a zvýrazněním písma jsou označeny hodnoty výrazně vyšší než celorepublikové hodnoty.

Jedním z faktorů, který může zakládat rozdíly mezi kraji co do právní formy poskytovaných služeb, je **přístup institucí** veřejné správy, respektive úzeji **územní samosprávy**¹¹⁷ **k politice sociálních služeb**. Možnost vlivu územních samospráv na skladbu poskytovatelů a služeb se přitom u různých právních forem liší.¹¹⁸

Ze všech dosavadních poznatků přitom vyplývá vysoké zastoupení právě těch právních forem, u kterých je možnost vlivu samospráv jen velice omezená (církvní organizace, sdružení, obecně prospěšné společnosti, jiné právnické osoby). U těchto právních forem byl zároveň zjištěn také vyšší průměrný počet sociálních služeb na jednoho poskytovatele. Z těchto důvodů lze předpokládat, že možnost vlivu samospráv na celkovou skladbu poskytovatelů a celkovou skladbu poskytovaných služeb je poměrně omezená.¹¹⁹

V souvislosti s otázkou přístupu územních samospráv k poskytování sociálních služeb jsou proto v případě všech tří sledovaných skupin údajů nejdůležitější ty, které se týkaly právních forem **obec nebo městská část** a **příspěvková organizace**. Pro získání ucelenější představy o přístupu institucí územní samosprávy k poskytování sociálních služeb je přitom žádoucí opětovně shrnout poznatky týkající se těchto dvou právních forem získané při vyhodnocení všech tří skupin údajů.

¹¹⁷ Pouze u této skupiny je provedeno srovnání, a to s ohledem na to, že orgány státní samosprávy reprezentují pouze marginálně zastoupené organizační složky státu a minimum příspěvkových organizací.

¹¹⁸ Z okruhu sledovaných právních forem má samospráva přirozeně největší vliv na zastoupení obcí nebo městských částí a příspěvkových organizací (téměř všechny jsou zřizované samosprávnými organizacemi). Výrazně nižší možnost vlivu má územní samospráva na obecně prospěšné společnosti a jiné organizace (samosprávné organizace zřizují pouze menší část z nich). Nejméně mohou samosprávy ovlivnit zastoupení církevních organizací, sdružení, organizačních složek státu a fyzických osob (organizace s těmito právními formami mají všechny jiného zřizovatele; samosprávy nicméně mohou i v tomto případě výrazně ovlivňovat podmínky jejich působení, a to zejména v oblasti finanční).

¹¹⁹ Jejich vliv na skladbu poskytovatelů a služeb může být výraznější u sociálních služeb, které jsou organizacemi s uvedenými právními formami poskytovány v menší míře.

Nejvyšší podíly poskytovatelů reprezentujících **obce nebo městské části** z počtu poskytovatelů byly zjištěny v Plzeňském (29 %), a Libereckém kraji a v kraji Vysočina (oba kraje 24 %), nejnižší v Hlavním městě Praha (1 %). V některých z těchto krajů byly zjištěny výrazně odlišné hodnoty oproti dalším krajům i při vyhodnocení údajů o struktuře poskytovaných služeb (Plzeňský 13 %, Liberecký 11 %, Hlavní město Praha 0 %). Kromě Hlavního města Praha byl výrazněji nižší podíl služeb poskytovaných obcemi nebo městskými částmi zjištěn také ve Zlínském kraji (2 %).

Průměrné počty služeb na jednoho poskytovatele byly ve většině krajů srovnatelné. Výrazně vyšší podíl služeb na jednu obec poskytující sociální služby byl zjištěn v Jihomoravském kraji. Tento rozdíl se ale neprojevil výraznějším zvýšením podílu služeb poskytovaných obcemi v tomto kraji.

Podíl **příspěvkových organizací** poskytujících sociální služby byl nejvyšší v Olomouckém kraji (40 %), zjištěný rozdíl však nebyl výrazněji odlišný od situace v některých dalších krajích (Královéhradecký 38 %, Středočeský 37 %, Jihomoravský 36 %, Liberecký 35 %, kraj Vysočina 35 %). Výrazně nižší byl počet příspěvkových organizací v Hlavním městě Praha (15 %). Podíl služeb poskytovaných příspěvkovými organizacemi byl výrazně vyšší než v jiných krajích v Libereckém kraji (36 %) a výrazně nižší naopak v Hlavním městě Praha (17 %).

Také u příspěvkových organizací byly průměrné počty služeb na jednoho poskytovatele ve většině krajů srovnatelné. Výrazně vyšší podíl služeb na jednu příspěvkovou organizaci byl zjištěn ve Zlínském kraji, podíl sociálních služeb poskytovaných příspěvkovými organizacemi z celkového počtu služeb ale v důsledku toho ve Zlínském kraji nikterak výrazně nenarostl.

Ze **srovnání všech tří skupin údajů o sledovaných právních formách** byla zřejmá existence poměrně výrazných rozdílů mezi kraji co do míry a formy zapojení institucí územní samosprávy do poskytování sociálních služeb. Největší rozdíly z hlediska právní formy vyplynuly z údajů o poskytování sociálních služeb, nejmenší naopak z údajů o průměrném počtu služeb zajišťovaných jedním poskytovatelem.

Pouze v případě údajů o poskytovatelích a údajů o poskytovaných službách se některé zjištěné odlišnosti (ale rozhodně ne všechny) týkaly shodných krajů (Hlavní město Praha, Liberecký a Plzeňský kraj). Mezi těmito dvěma typy údajů tak byla určitá, ale ne zcela jednoznačná souvislost. Tyto dva údaje tak přinášejí i přes některé důležité rozdíly obdobné informace o zapojení institucí územní samosprávy do poskytování sociálních služeb.

Z hlediska průměrného počtu služeb na jednoho poskytovatele se u sledovaných právních forem nejvýrazněji lišily dva jiné kraje (Jihomoravský a Zlínský kraj). Údaj o průměrném počtu poskytovaných služeb tak s oběma dalšími typy údajů nesouvisel nebo souvisel jen velmi málo. Na druhou stranu, tento údaj umožnil identifikovat kraje, které se od ostatních krajů ČR liší z hlediska velice specifického a rovněž významného aspektu.

Shrnutí a obecnější zhodnocení zjištěných poznatků

Skladba poskytovatelů podle právní formy a skladba registrovaných sociálních služeb podle téhož parametru se od sebe lišily, v některých případech i velmi výrazně (církevní organizace, obce nebo městské části). Důvody těchto rozdílů lze spatřovat v odlišných počtech sociálních služeb na jednoho poskytovatele podle právní formy.

Zatímco z vyhodnocení údajů o poskytovatelích vyplynula výrazná odlišnost Hlavního města Prahy a v ostatních krajích byla situace srovnatelná, zastoupení sociálních služeb poskytovaných organizacemi s různými právními formami vykazovalo velmi značnou variabilitu i v dalších krajích. I v tomto případě byly ale nejvýraznější rozdíly oproti jiným krajům zaznamenány v Hlavním městě Praha.

Za účelem vyhodnocení vztahů mezi údaji o sociálních službách a údaji o jejich poskytovatelích podle právní formy v jednotlivých krajích byl sledován podíl počtu sociálních služeb se sídlem v příslušném kraji a počtu poskytovatelů sídlících v daném kraji. V několika krajích byly u určitých právních forem zjištěny výrazně odlišné podíly služeb na jednoho poskytovatele oproti situaci v celé ČR. Celkový podíl sociálních služeb na jednoho poskytovatele se však mezi kraji většinou nikterak výrazně nelišil. Výjimkou byl v tomto ohledu pouze Zlínský kraj. Vyhodnocení souhrnných údajů o sociálních službách podle právní formy ale i přesto ukázalo, že rozdíly zjištěné mezi kraji při rozboru údajů o poskytovatelích se při analýze souhrnných údajů o sociálních službách ještě dále prohlubují.

Samostatná pozornost byla věnována **roli orgánů územní samosprávy při poskytování sociálních služeb**. Z tohoto důvodu byly u relevantních právních forem (obce nebo městské části a příspěvkové organizace) porovnány všechny tři skupiny sledovaných údajů.

Provedené srovnání poznatků o každé z těchto tří skupin údajů lze shrnout tak, že podíly právní formy obec nebo městská část a právní formy příspěvková organizace na celkovém počtu poskytovatelů se lišily podle toho, zda jsou sledovány údaje o poskytovatelích nebo údaje o

sociálních službách. Při krajském srovnání tak sice bylo v některých krajích možné zaznamenat určité obdobné trendy bez ohledu na to, který údaj je sledován (Hlavní město Praha, Liberecký kraj, Plzeňský kraj.), to se ale netýkalo všech krajů a v některých krajích byly odlišnosti od ostatních krajů ČR zaznamenány jen při sledování některého z obou uvedených typů údajů.

Pro alespoň orientační zachycení vzájemného vztahu mezi těmito dvěma parametry byl dále sledován údaj o průměrném počtu služeb na jednoho poskytovatele s příslušnou právní formou v kraji. Tento údaj vypovídal, o tom, zda jsou sociální služby poskytované organizacemi s právními formami příznačnými pro veřejný sektor poskytovány spíše samostatnými institucemi nebo v rámci jedné organizace s více registrovanými sociálními službami.

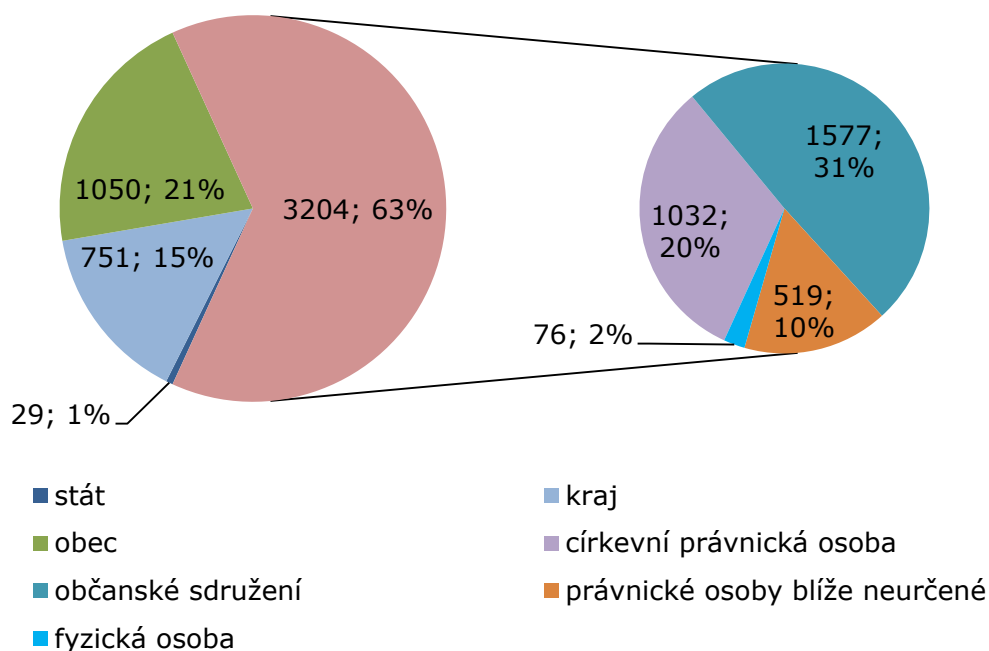
Vyhodnocení všech těchto údajů poukázalo na poměrně zřetelné odlišnosti mezi kraji co do míry a formy zapojení institucí územní samosprávy do poskytování sociálních služeb. Nejvýraznější odlišnosti byly zaznamenány v Hlavním městě Praha, v Libereckém a Plzeňském kraji (ve všech případech současně údaje o počtu poskytovatelů i údaje o sociálních službách zajišťovaných poskytovateli se sledovanými právními formami), a v Jihomoravském a Zlínském kraji (průměrný počet poskytovaných sociálních služeb na jednoho poskytovatele).

Na základě těchto poznatků lze konstatovat, že přístupy institucí územní samosprávy k poskytování sociálních služeb se mezi kraji liší velmi výrazně, a to ve více různých ohledech. Rozdílné přístupy v různých krajích ale nelze a priori hodnotit negativně – potřeba poskytování sociálních služeb se mezi kraji liší velmi výrazně (srov. podkapitola 8.1.1) a je určována velmi širokým okruhem faktorů (srov. podkapitola 7.5). Zároveň je potřebné reflektovat, že toto podrobnější vzájemné srovnání všech tří skupin údajů bylo provedeno pouze u dvou vybraných skupin poskytovatelů a že právní forma příspěvková organizace nevypovídá o zřizovateli a u poskytovatelů s touto právní formou mohou být zřizovateli obce i kraje (vyhodnocení údajů o zřizovateli viz další podkapitola).

8.2.4 Souhrnné údaje o sociálních službách z hlediska zřizovatele

Údaj o zřizovateli byl získán u 5034 služeb (tj. od 92 % z jejich celkového počtu). Největší počet služeb provozovala občanská sdružení (1577 služeb, tj. 31 % z celkového počtu validních případů), dále následovaly obce (1050 služeb, tj. 21 %), církevní právnické osoby (1032 služeb, 21 %) a kraje (751 služeb, 15 %). Celkem nestátní organizace (v širším smyslu – více ke klasifikaci nestátních organizací a způsobu vyhodnocení údajů o těchto organizacích viz kapitola 8.1.3) provozovaly 3204 služeb, tedy 63 % z celkového počtu služeb.

Graf 20: Počet poskytovatelů sociálních služeb podle zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Také z hlediska zřizovatele (podobně jako u právních forem – srov. kapitola 8.2.3) se tak velmi výrazně lišila struktura služeb od výše popsané struktury poskytovatelů (srov. kapitola 8.1.3). Zatímco v případě poskytovatelů činil podíl nestátních poskytovatelů (v širším smyslu) polovinu z jejich celkového počtu, podíl služeb s nestátním zřizovatelem dosahoval necelých dvou třetin. Nižší byl naopak podíl služeb zajišťovaných kraji a obcemi. V prvním případě o 5 %, ve druhém případě o 8 %. Zjištěné rozdíly vyplývaly – podobně jako tomu bylo u právních forem - z lišícího se počtu služeb zajišťovaných poskytovateli s různými zřizovateli.¹²⁰

Tabulka 12: Počty sociálních služeb podle typu zřizovatele (pouze validní případy)

typ zřizovatele	počet	zastoupení (% z celkového počtu)	% zastoupení typů zřizovatelů u poskytovatelů (orientační srovnání*)
stát	29	1	1
kraj	751	15	20
obec	1050	21	29
organizace s nestátním zřizovatelem (církevní právnická osoba, občanské sdružení, fyzická osoba)	2685	53	41
právnické osoby blíže neurčené	519	10	9
sociální služby celkem	5034		

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

* Viz také graf 8.

¹²⁰ U nestátních organizací v užším smyslu (církevní právnické osoby, občanská sdružení a fyzické osoby) tento podíl dosahoval hodnoty 3,6 služby na jednoho poskytovatele. V případě blíže neurčených právnických osob byla hodnota tohoto podílu 3,1. Dohromady za obě tyto kategorie (tj. za nestátní organizace v širším smyslu) pak dosahoval hodnoty 3,5. U všech organizací s veřejným zřizovatelem (stát, kraje a obce) se pohyboval v úzkém intervalu kolem hodnoty 2.

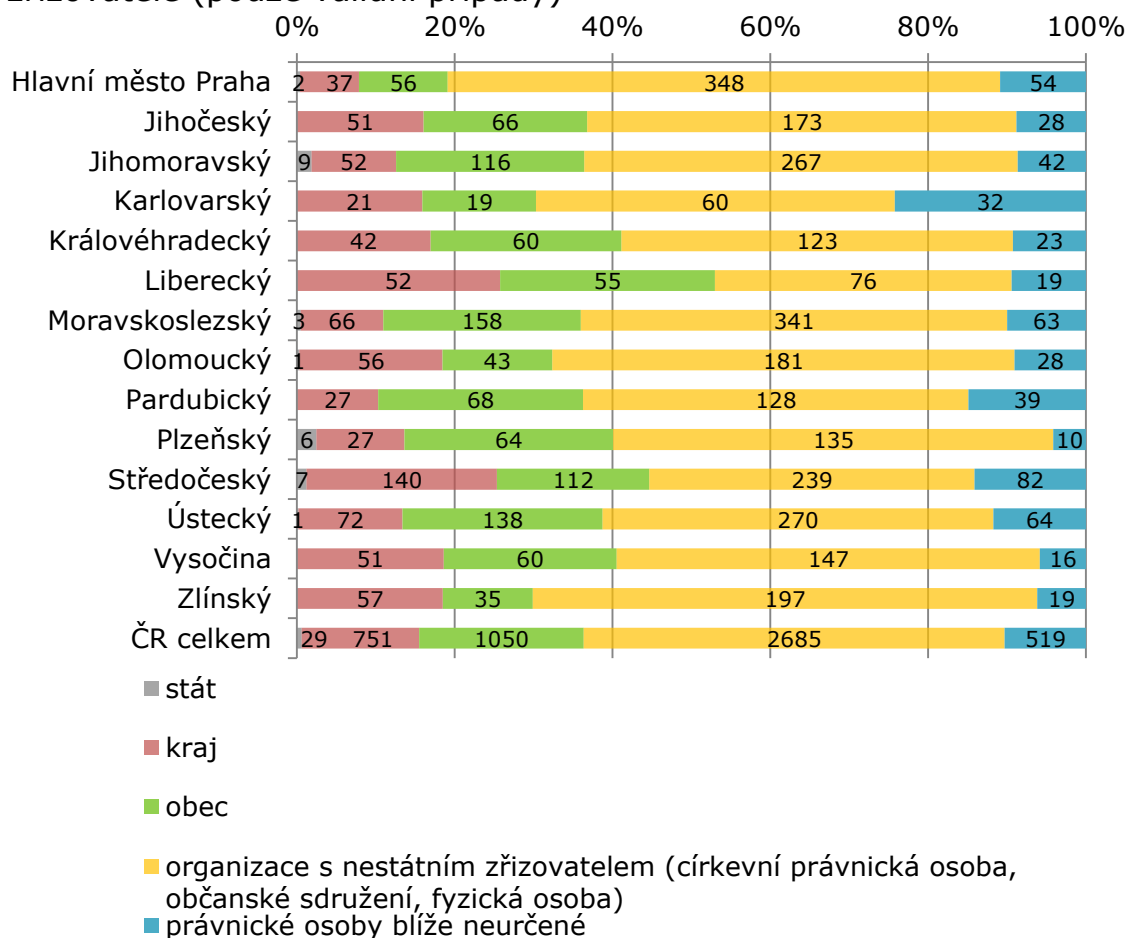
Podobně jako při srovnání poskytovatelů a služeb z hlediska právních forem i z tohoto srovnání zřizovatelů se ukazovalo, že u služeb dochází k posunu odrážejícímu popsany trend v celé ČR. Také v tomto případě tak bylo možné mezi kraji pozorovat větší rozdíly, než jaké byly zjištěny při vyhodnocení struktury poskytovatelů z hlediska jejich zřizovatele. Nárůst variability při sledování údajů o službách byl nicméně v případě struktury z hlediska zřizovatele poněkud méně výrazný, než tomu bylo u struktury z hlediska právní formy.

Důvodem bylo především to, že při třídění podle zřizovatele byly sledovány větší a tedy i méně specifické skupiny poskytovatelů než v případě třídění podle právní formy. Větší obecnost skupin poskytovatelů rozdělených podle typu zřizovatele přitom měla za následek to, že hodnoty průměrů mezi jednotlivými skupinami se v tomto případě lišily mnohem méně¹²¹, než v případě skupin poskytovatelů tříděných podle jejich právní formy. To je patrné již ze srovnání průměrných počtů služeb na jednoho poskytovatele za celou ČR (srov. v grafy 5 a 9) a potvrzuje to i provedené podrobnější vyhodnocení údajů o průměrném počtu služeb na poskytovatele v jednotlivých krajích (srov. tabulky 10 a 13).

Největší rozdíly oproti jiným krajům byly také při tomto srovnání zaznamenány v Hlavním městě Praha, nicméně oproti dříve provedenému srovnání struktury poskytovatelů (v kapitole 8.1.3) se struktura služeb v hlavním městě z hlediska zřizovatelů lišila méně výrazně. Naopak výraznější byly při vyhodnocení údajů o službách rozdíly zjištěné v dalších pěti krajích (více viz dále).

¹²¹ Obecnější skupina nestátních poskytovatelů zahrnovala jak právní formy, pro které byly charakteristický vysoký počet služeb na poskytovatele (církvní organizace), tak právní formy s nízkým průměrným počtem služeb (např. fyzické osoby). V důsledku toho nebylo možné očekávat, že rozdíly mezi touto a dalšími skupinami poskytovatelů tříděnými podle zřizovatele budou tak výrazné jako u právních forem.

Graf 21: Struktura poskytovatelů sídlících v jednotlivých krajích podle typu zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Průměrný počet služeb na jednoho poskytovatele ve srovnání s dalšími kraji byl výrazně vyšší ve Zlínském kraji. Výrazně vyšší podíly byly v tomto kraji zjištěny u služeb poskytovaných organizacemi, které zřizoval kraj a nestátní subjekty. V dalších krajích se celkové hodnoty již výrazněji nelišily, i přesto, že ještě v dalších dvou krajích byly zaznamenány zřetelné rozdíly u služeb poskytovaných organizacemi, které zřizovaly obce (Jihomoravský kraj), respektive nestátní subjekty (Hlavní město Praha). S výjimkou těchto tří krajů nicméně lze konstatovat, že průměrný počet služeb na poskytovatele se u jednotlivých skupin zřizovatelů mezi kraji lišil jen málo.

Tabulka 13: Průměrný počet služeb na poskytovatele podle zřizovatele a kraje

kraj	kraj	obec	nestátní subjekt	celkem
Hlavní město Praha	2,6	2,4	2,3	2,1
Jihočeský	2,1	2,3	3,0	2,5
Jihomoravský	1,7	2,9	4,4	3,1
Karlovarský	1,3	1,7	3,7	2,4
Královéhradecký	1,5	1,6	3,3	2,2
Liberecký	2,5	1,4	3,1	2,2
Moravskoslezský	2,3	2,4	3,9	3,0
Olomoucký	1,7	2,0	4,0	2,7
Pardubický	1,9	1,6	3,8	2,5
Plzeňský	1,5	1,6	3,8	2,3
Středočeský	2,0	1,7	3,8	2,4
Ústecký	3,0	2,2	3,9	3,0
Vysočina	2,0	1,4	4,0	2,4
Zlínský	3,6	2,3	4,9	3,7
ČR celkem	2,1	2,0	3,5	2,6
minimum	1,3	1,4	7,2	2,2
maximum	3,6	2,9	23,2	4,1

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Pozn.: Světlejší barvou jsou zvýrazněny výrazně nižší průměrné hodnoty (z-skór byl nižší než -1,96). Tmavší barvou a zvýrazněním písma jsou označeny hodnoty výrazně vyšší než průměr (z-skór vyšší než 1,96).

Indexy vypočtené pro jednotlivé kraje nelze vnímat jako průměrné počty služeb na poskytovatele. O regionálním rozmístění služeb totiž vypovídal jiný údaj, než jaký byl sledován při zjišťování regionálního rozmístění poskytovatelů (v prvním případě sídlo služby, ve druhém sídlo poskytovatele). Uvedené indexy slouží jako pomocné ukazatele pro srovnání údajů o počtu služeb s údaji o počtu poskytovatelů a nelze je zaměňovat za průměrné počty služeb na poskytovatele ve smyslu, v jakém jsou diskutovány v kapitole 8.1.1.

Podobně jako z rozboru dat o právní formě i v tomto případě se ukázalo, že z hlediska zřizovatele se mezi kraji více liší struktura poskytovaných služeb než struktura poskytovatelů. Ve srovnání s rozdíly zjištěnými při rozboru právních forem však v tomto případě byly zjištěné rozdíly méně výrazné (hlavním důvodem menších rozdílů patrně je větší obecnost skupin poskytovatelů tříděných podle zřizovatele - viz text výše).

Tabulka 14: Relativní četnost služeb podle jejich zřizovatele v krajích ČR (pouze validní případy)

kraj	kraj	obec	nestátní subjekt
Hlavní město Praha	7%	11%	81%
Jihočeský	16%	21%	63%
Jihomoravský	11%	24%	64%
Karlovarský	16%	14%	70%
Královéhradecký	17%	24%	59%
Liberecký	26%	27%	47%
Moravskoslezský	10%	25%	64%
Olomoucký	18%	14%	68%
Pardubický	10%	26%	64%
Plzeňský	11%	26%	60%
Středočeský	24%	19%	55%
Ústecký	13%	25%	61%
Vysočina	19%	22%	59%
Zlínský	19%	11%	70%
ČR celkem	15%	21%	64%
minimum	7%	11%	47%
maximum	26%	27%	81%

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Pozn.: Světlejší barvou jsou zvýrazněny hodnoty, u kterých byla zaznamenána zřetelně nižší četnost oproti celostátnímu průměru. Tmavší barvou a zvýrazněním písma jsou označeny hodnoty zřetelně vyšší než celostátní průměr.

U poskytovatelů, které zřizovaly orgány územní samosprávy, tak byly výrazně odlišné (vyšší) průměrné počty služeb zjištěny v Jihomoravském a Zlínském kraji.

Obdobně jako při vyhodnocení údajů o právních formách byla i při vyhodnocení struktury zřizovatelů v krajích věnována samostatná pozornost **roli územní samosprávy**. Všechny tři sledované typy údajů o organizacích a službách tak byly porovnány u organizací, respektive služeb zřizovaných kraji nebo obcemi.

Podíly poskytovatelů, které zřizovaly **kraje**, se nejvýrazněji lišily ve Středočeském kraji (31 % z celkového počtu poskytovatelů) a v Hlavním městě Praha (7 %). V těchto dvou krajích se výrazně lišil také podíl služeb

poskytovaných krajskými organizacemi z celkového počtu služeb (Středočeský kraj 24 %, Hlavní město Praha 7 %). V tomto ohledu byly výrazné rozdíly zjištěny také v Libereckém (26 %) a Moravskoslezském kraji (10 %).

Průměrný počet služeb poskytovaných krajskými organizacemi se výrazněji lišil pouze ve Zlínském kraji. Do celkového zastoupení služeb zajišťovaných krajskými organizacemi z jejich celkového počtu ve Zlínském kraji se však tento rozdíl výrazněji nepromítl.

Podíly poskytovatelů, které zřizovaly **obce**, se výrazněji lišily pouze v Hlavním městě Praha (11 %; průměr za ČR činil 29 %), nejvyšší podíly obecních organizací byly zjištěny v Pardubickém (43 %), Libereckém kraji (42 %) a Středočeském kraji (40 %). Výrazně odlišný podíl služeb zajišťovaných obecními poskytovateli byl zjištěn v Hlavním městě Praha, Zlínském kraji (v obou krajích 11 %) a v Olomouckém kraji (14 %). Nejvyšší podíly služeb zajišťovaných obecními organizacemi byly v Libereckém (27 %), Pardubickém a Plzeňském kraji (v obou případech 26 %). Tyto podíly se však od hodnot zjištěných v jiných krajích nikterak výrazně nelišily.

Výrazněji odlišný průměrný počet služeb poskytovaných obecními organizacemi byl zjištěn pouze v Jihomoravském kraji. Tento rozdíl se ale do celkového zastoupení služeb poskytovaných obecními organizacemi promítl jen málo.

Také ze **srovnání všech tří skupin údajů o zřizovatelských organizacích poskytujících sociální služby** (provedeného u obecních a krajských organizací) bylo patrné, že role institucí územní samosprávy je v jednotlivých krajích poměrně výrazně odlišná, přičemž odlišnosti mezi kraji lze sledovat z více různých hledisek, z nichž některá jsou příznačná pouze pro určité kraje.

I v případě srovnání poskytovatelů podle typu jejich zřizovatele spolu částečně souvisely údaje o počtu poskytovatelů v kraji a údaje o celkovém počtu služeb v kraji (v případě krajských organizací byly zjištěny v obou případech obdobné rozdíly ve Středočeském kraji a Hlavním městě

Praha, v případě obecních organizací rovněž v Hlavním městě Praha a dále v Pardubickém a Libereckém kraji). I v případě srovnání skupin poskytovatelů podle typu zřizovatele ale použití každé z obou skupin údajů vedlo k některým odlišným zjištěním než rozbor údajů o službách podle typu zřizovatele.

Ani v případě údajů o zřizovateli nebyla zjištěna výraznější souvislost mezi údaji o průměrném počtu poskytovaných služeb s některým z dalších sledovaných údajů. Za pozornost v tomto případě stojí také to, že v Jihomoravském a Zlínském byly zaznamenány nejvyšší průměrné počty služeb na jednoho poskytovatele jak při rozboru poskytovatelů podle jejich právní formy, tak při jejich rozboru podle typu zřizovatele (v případě Jihomoravského kraje se jednalo o právní formu obce nebo městské části a poskytovatele zřizované obcemi, v případě Zlínského kraje o příspěvkové organizace a krajské organizace).

Shrnutí a obecnější zhodnocení zjištěných poznatků

Podobně jako v případě srovnání právních forem bylo i ze srovnání zřizovatelů možné získat odlišné výsledky podle toho, zda byly tyto údaje vyhodnoceny za poskytovatele sociálních služeb nebo za registrované sociální služby. Důvodem byly lišící se počty sociálních služeb na jednoho poskytovatele u jednotlivých skupin zřizovatelů.

Nejvýrazněji se struktura služeb z hlediska zřizovatele lišila v Hlavním městě Praha. Oproti struktuře poskytovatelů z hlediska jejich zřizovatelů byl u struktury služeb v hlavním městě z téhož hlediska zjištěn méně zřetelný rozdíl, naopak více se struktura zřizovatelů u služeb odlišovala v dalších krajích.

Průměrný počet služeb na jednoho poskytovatele se mezi kraji s výjimkou Zlínského kraje výrazněji nelišil. Ani u jednotlivých skupin zřizovatelů nebyly zjištěny mezi kraji výraznější rozdíly (zjištěné hodnoty se výrazněji lišily pouze ve třech krajích). I přesto ale bylo možné pozorovat mezi kraji při vyhodnocení údajů o službách větší variabilitu

z hlediska zřizovatele, než jaká byla zjištěna při rozboru struktury poskytovatelů z téhož hlediska (rozdíly ale byly menší než při obdobném srovnání poskytovatelů podle jejich právní formy).

Vzájemné porovnání všech tří skupin sledovaných údajů u obecních a krajských organizací nebo službách vypovídalo o existenci poměrně zřetelných rozdílů mezi jednotlivými kraji. V tomto směru tedy byla situace mezi poskytovateli s vybranými typy zřizovatele v podstatě analogická se zjištěními o poskytovatelích s vybranými právními formami (více viz předchozí podkapitola). I v dalších aspektech byla zjištění o obecních a krajských poskytovatelích podobná zjištěním o poskytovatelích s vybranými právními formami (částečná souvislost mezi údaji o počtu poskytovatelů a údaji o počtu služeb, odlišná zjištění z těchto rozborů a z rozboru údajů o průměrném počtu služeb na poskytovatele apod.).

Nejvýraznější odlišnosti byly zaznamenány v Hlavním městě Praha, ve Středočeském, Libereckém a Pardubickém kraji (ve všech případech současně údaje o počtu poskytovatelů i o sociálních službách zajišťovaných obecními nebo krajskými poskytovateli), a v Jihomoravském a Zlínském kraji (průměrný počet poskytovaných sociálních služeb na jednoho poskytovatele).

Také z vyhodnocení údajů o zřizovateli u obecních a krajských organizací vyplývají zřetelné rozdíly mezi kraji co do přístupu institucí územní samosprávy k poskytování sociálních služeb. i v tomto případě lze zaznamenat odlišnosti ve více různých aspektech. Ani v tomto případě nelze tento poznatek a priori hodnotit negativně, a to především s ohledem na lišící se potřebu poskytování sociálních služeb v jednotlivých krajích (srov. podkapitola 8.1.1) a regionálně odlišné podmínky pro vytvoření optimální sítě sociálních služeb (srov. podkapitola 7.5). Na rozdíl od poznatků uvedených v předchozí kapitole již ale v případě tohoto rozboru nevyvstávají obtíže s odpovídajícím rozlišením kategorií, jako v případě právních forem.

8.3 Vyhodnocení sociálních služeb podle druhu sociální služby

8.3.1 Počty registrovaných sociálních služeb - všechny druhy služeb

Nejčastěji poskytovanými druhy sociálních služeb (viz tabulka 15) byly pečovatelská služba (749 registrovaných služeb), odborné sociální poradenství (684 služeb) a domovy pro seniory (479). U deseti druhů sociálních služeb se počet registrovaných služeb pohyboval v rozpětí mezi 200 – 300 registrovanými službami.¹²² Služba domov se zvláštním režimem poskytovalo 186 registrovaných služeb a u tří druhů sociálních služeb¹²³ bylo registrováno 100- 150 sociálních služeb příslušného typu. Méně než 100 sociálních služeb bylo registrováno u zbývajících 16 druhů sociálních služeb. Nejméně registrovaných sociálních služeb bylo zaznamenáno v případě intervenčních center, terapeutických komunit a tísňové péče (ve všech těchto případech bylo registrováno 17 služeb tohoto typu).

V následujících kapitolách bylo provedeno podrobnější vyhodnocení údajů o devíti vybraných druzích sociálních služeb, z nichž u tří byla hodnocena terénní forma jejich poskytování, u tří ambulantní forma poskytování a ve třech případech se jednalo o pobytové sociální služby (více viz kapitola 7.4). V každé této skupině byl sledován jeden druh sociální služby zastoupený více než 400 registrovanými službami, jeden druh služby s 200 či více registracemi a jeden druh služeb s přibližně 50 registracemi.

¹²² Konkrétně se jednalo o azylové domy, denní stacionáře, domovy pro osoby se zdravotním postižením, nízkoprahová zařízení pro děti a mládež, odlehčovací služby, osobní asistenci, sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, sociálně aktivizační služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením, sociální rehabilitaci a terénní programy.

¹²³ Chráněné bydlení, sociálně terapeutické dílny a sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních ústavní péče.

Tabulka 15: Celkový počet registrovaných sociálních služeb podle druhu sociální služby

druh sociální služby	počet	zastoupení (% z celkového počtu)	druh sociální služby	počet	zastoupení (% z celkového počtu)
azylové domy	207	4%	pečovatelská služba	749	14%
centra denních služeb	89	2%	podpora samostatného bydlení	37	1%
denní stacionáře	262	5%	průvodcovské a předčitatelské služby	29	1%
domovy pro osoby se zdravotním postižením	216	4%	raná péče	41	1%
domovy pro seniory	479	9%	služby následné péče	42	1%
domovy se zvláštním režimem	186	3%	sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi	203	4%
domy na půl cesty	43	1%	sociálně aktivizační služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením	243	4%
chráněné bydlení	140	3%	sociálně terapeutické dílny	120	2%
intervenční centra	17	0%	sociální rehabilitace	284	5%
kontaktní centra	61	1%	sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních ústavní péče	119	2%
krizová pomoc	44	1%	telefonická krizová pomoc	42	1%
nízkoprahová denní centra	49	1%	terapeutické komunity	17	0%
nízkoprahová zařízení pro děti a mládež	231	4%	terénní programy	202	4%
noclehárny	62	1%	tísňová péče	17	0%
odborné sociální poradenství	684	12%	tlumočnické služby	36	1%
odlehčovací služby	256	5%	týdenní stacionáře	68	1%
osobní asistence	215	4%	sociální služby celkem	5490	100%

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

Pozn.: V tabulce jsou zvýrazněny údaje o sociálních službách, které jsou sledovány v dalším textu.

8.3.2 Vybrané sociální služby, jež lze poskytovat v terénní formě

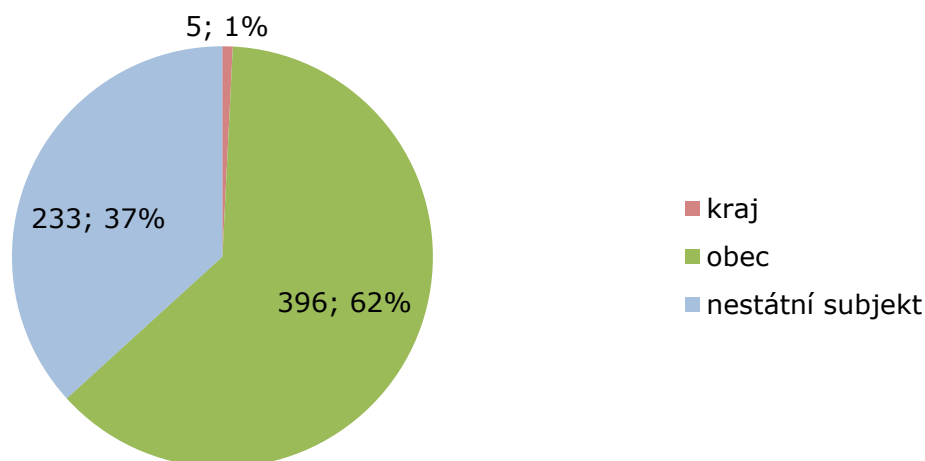
Pečovatelská služba

Pečovatelská služba je dle ustanovení § 40 zákona o sociálních službách poskytována osobám, které „mají sníženou soběstačnost z důvodu věku, chronického onemocnění nebo zdravotního postižení, a rodinám s dětmi, jejichž situace vyžaduje pomoc jiné fyzické osoby.“ (více viz příloha 2). Službu je možné poskytovat terénní i ambulantní formou. Do hodnocení počtu služeb byly zahrnuty všechny registrované služby, rozbor kapacity služeb se omezil již pouze na služby poskytované terénní formou.

Podle údajů z Registru byla pečovatelská služba **poskytována celkem 749 registrovanými sociálními službami**, jednalo se tak o 14 % z celkového počtu sociálních služeb. Z tohoto celkového počtu služeb jich 219 bylo poskytováno terénní i ambulantní formou, 525 pouze terénní formou a 5 pouze ambulantní formou. Údaj o zřizovateli byl získán u 634 služeb (85 %).

Téměř dvě třetiny dále hodnocených pečovatelských služeb (tj. těch, u nichž byl k dispozici údaj o zřizovateli) mělo veřejnoprávní zřizovatele, přičemž tyto služby zajišťovaly převážně obecní organizace (396 registrovaných sociálních služeb, tj. 62 % z jejich celkového počtu). Počet krajských organizací poskytujících pečovatelskou službu byl naprosto marginální, zajišťovalo ji pouze 5 registrovaných sociálních služeb (tj. 1 % ze všech registrovaných pečovatelských služeb). Nestátní organizace poskytovaly pečovatelskou službu ve 233 případech 37 %).

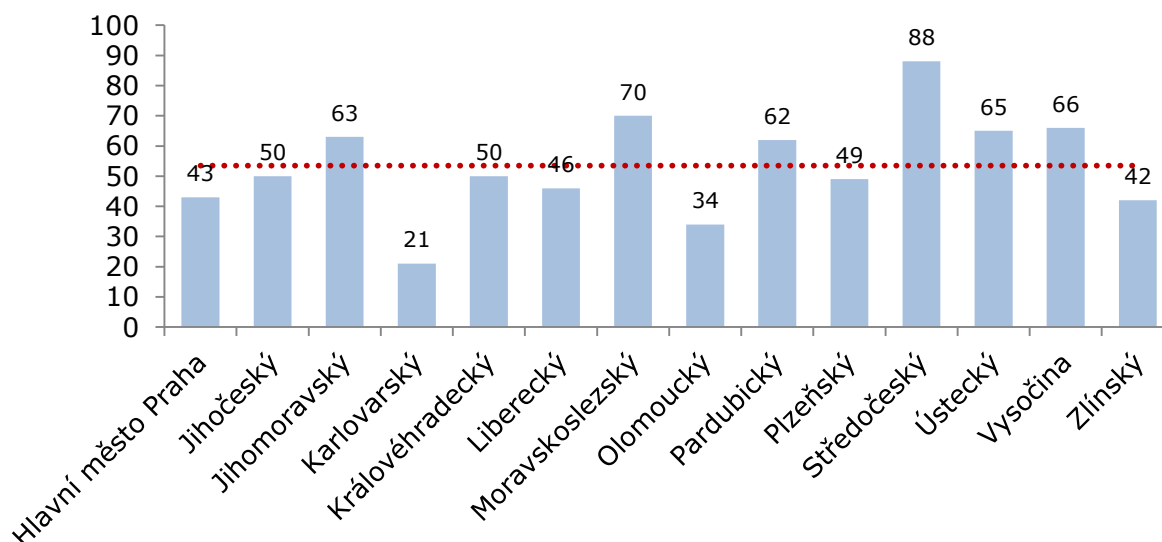
Graf 22: Počty sociálních služeb pečovatelská služba podle jejich zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Počet pečovatelských služeb se sídlem v jednotlivých krajích byl porovnán s orientační průměrnou hodnotou vypočtenou z celkového počtu těchto sociálních služeb. V případě pečovatelské služby měl tento orientační průměr hodnotu 54. Od tohoto průměru se nejvýrazněji odchyloval Karlovarský kraj (21 registrovaných pečovatelských služeb se sídlem na území kraje) a Středočeský kraj (88 služeb).

Graf 23: Celkový počet registrovaných pečovatelských služeb se sídlem v jednotlivých krajích (včetně služeb s nezjištěným zřizovatelem)



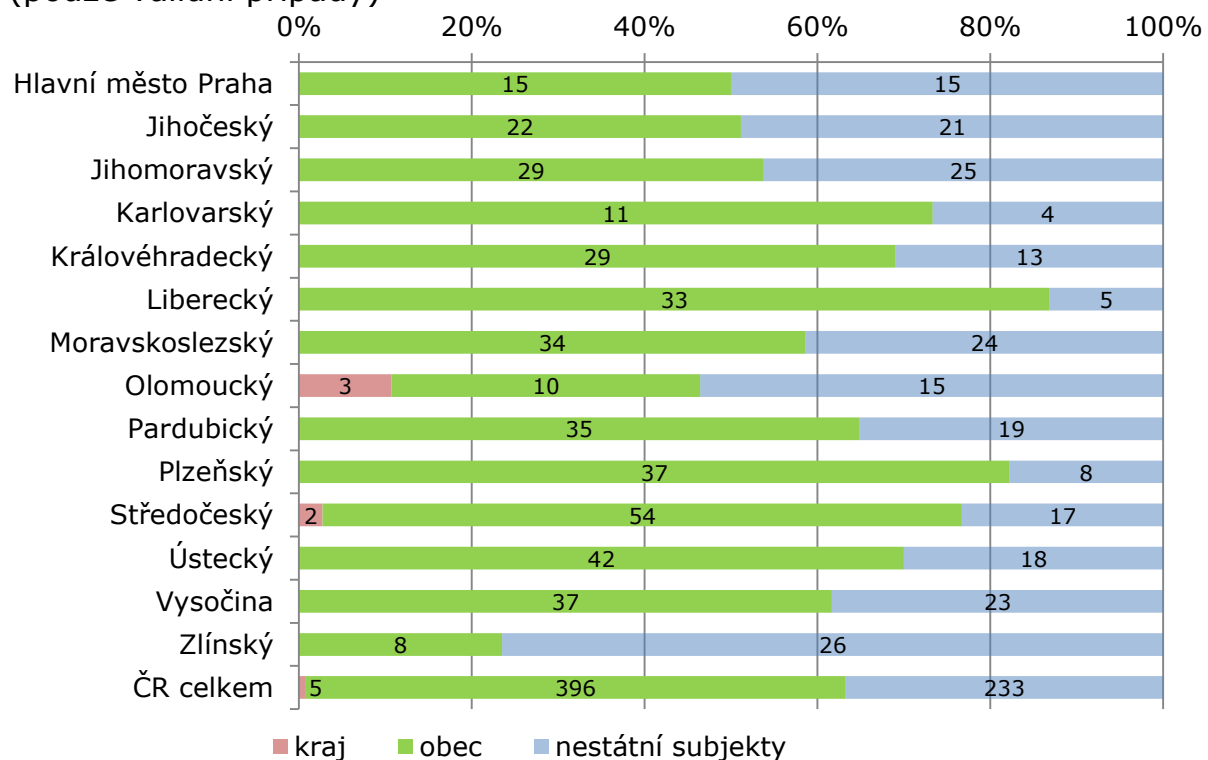
..... průměrný počet na kraj (celkový počet služeb v ČR podělený 14)

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Vzhledem ke zcela marginálnímu počtu registrovaných pečovatelských služeb poskytovaných krajskými organizacemi byla míra shody v jednotlivých krajích srovnána pouze u obecních a nestátních poskytovatelů pečovatelské služby.¹²⁴ Rozdíly mezi kraji v počtech pečovatelských služeb s obecními a krajskými zřizovateli byly velmi výrazné (podíl obecních organizací byl nejnižší ve Zlínském kraji, nejvyšší naopak v Libereckém a Plzeňském kraji). Celková variabilita ve struktuře zřizovatelů v jednotlivých krajích byla odrazem výrazně odlišné situace ve třech uvedených krajích, rozdíly v poměru obecních a nestátních organizací v ostatních krajích již nebyly takto zřetelné.

¹²⁴ Podíl pečovatelských služeb poskytovaných krajskými organizacemi byl minimální ve všech krajích, vyšší poměrné zastoupení v Olomouckém kraji (11 %) odráželo velmi nízký celkový počet služeb zahrnutých do srovnání (celkem 28 registrovaných pečovatelských služeb s údajem o zřizovateli, z toho krajská organizace zajišťovala 3). Stát nebyl zřizovatelem žádné služby tohoto typu.

Graf 24: Počty pečovatelské služby v krajích ČR podle typu zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Mezi nejvyšším a nejnižším zjištěným procentuálním podílem počtu pečovatelských služeb zajišťovaných obecními a nestátními organizacemi byl zjištěn velmi výrazný rozptyl. V kraji nejnižším podílem obecních poskytovatelů byla pečovatelská služba poskytována 24 % z celkového počtu poskytovatelů této služby, v kraji s nejvyšším podílem činil tento podíl 87 %. U nestátních organizací byly krajní podíly komplementární k uvedeným hodnotám, tj. 13-76 %.

Podíl pečovatelských služeb provozovaných nestátními organizacemi byl nejvyšší ve Zlínském kraji (76 % oproti 37 % v celé ČR). Naopak nejnižší podíl nestátních organizací byl zjištěn v Libereckém kraji (13 %) a v Plzeňském kraji (18 %).

Tabulka 16: Relativní četnost pečovatelské služby podle zřizovatele v krajích ČR

kraj	kraj	obec	nestátní subjekt
Hlavní město Praha		50%	50%
Jihočeský		51%	49%
Jihomoravský		54%	46%
Karlovarský		73%	27%
Královéhradecký		69%	31%
Liberecký		87%	13%
Moravskoslezský		59%	41%
Olomoucký	11%	36%	54%
Pardubický		65%	35%
Plzeňský		82%	18%
Středočeský	3%	74%	23%
Ústecký		70%	30%
Vysočina		62%	38%
Zlínský		24%	76%
ČR celkem	40%	36%	24%
minimum	10%	13%	10%
maximum	65%	70%	43%

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

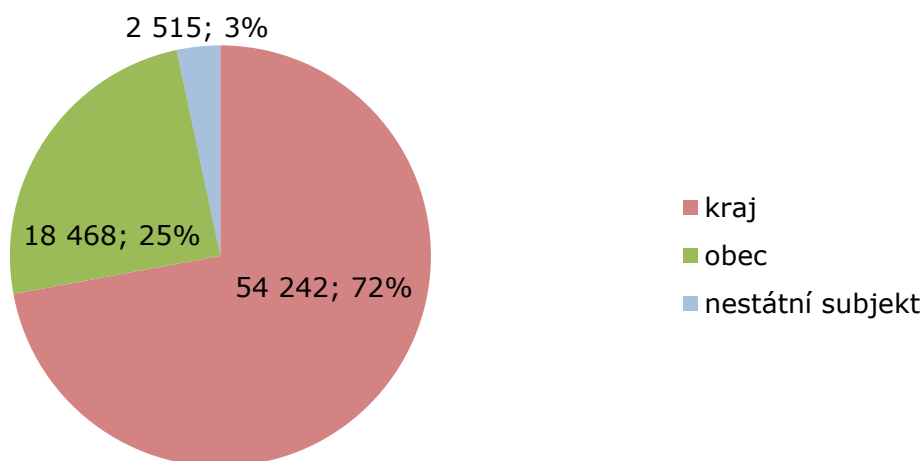
Pozn.: Světlejší barvou je zvýrazněna hodnota, u níž byla zaznamenána výrazně nižší četnost oproti hodnotě za celou ČR. Tmavší barvou a zvýrazněním písma je označena hodnota výrazně vyšší průměrná hodnota.

V terénní formě bylo poskytováno celkem 744 služeb, počet klientů byl evidován u všech těchto služeb, údaj o zřizovateli se podařilo získat u 630 z nich. Těchto 85 % dále sledovaných služeb mělo úhrnnou kapacitu 75 225 klientů, což představovalo 80 % z celkové kapacity všech sociálních služeb tohoto typu. Ze srovnání údajů o počtu a kapacitě hodnocených služeb plyne, že údaj o zřizovateli se nepodařilo získat u některých pečovatelských služeb vyznačujících se výrazně nadprůměrnou kapacitou.

Kapacita obecních poskytovatelů pečovatelské služby reprezentovala přibližně tři čtvrtiny z celkové zjištěné kapacity těchto služeb. Podíl krajských služeb na úhrnné kapacitě činil 3 %. Byl tedy i nadále velice nízký, z jeho porovnání s podílem služeb zajišťovaných krajem je ale zřejmé, že krajem zajišťované služby měly výrazně větší

průměrnou kapacitu (503 klientů) než obecní i nestátní služby (obecní služby 138 klientů, nestátní 80).

Graf 25: Kapacita terénní pečovatelské služby (počet klientů) podle typu zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

V případě pečovatelské služby bylo možné údaj o počtu klientů považovat za dostatečně vypovídající pro hodnocení kapacity této služby (byl evidován u všech registrovaných terénních pečovatelských služeb).

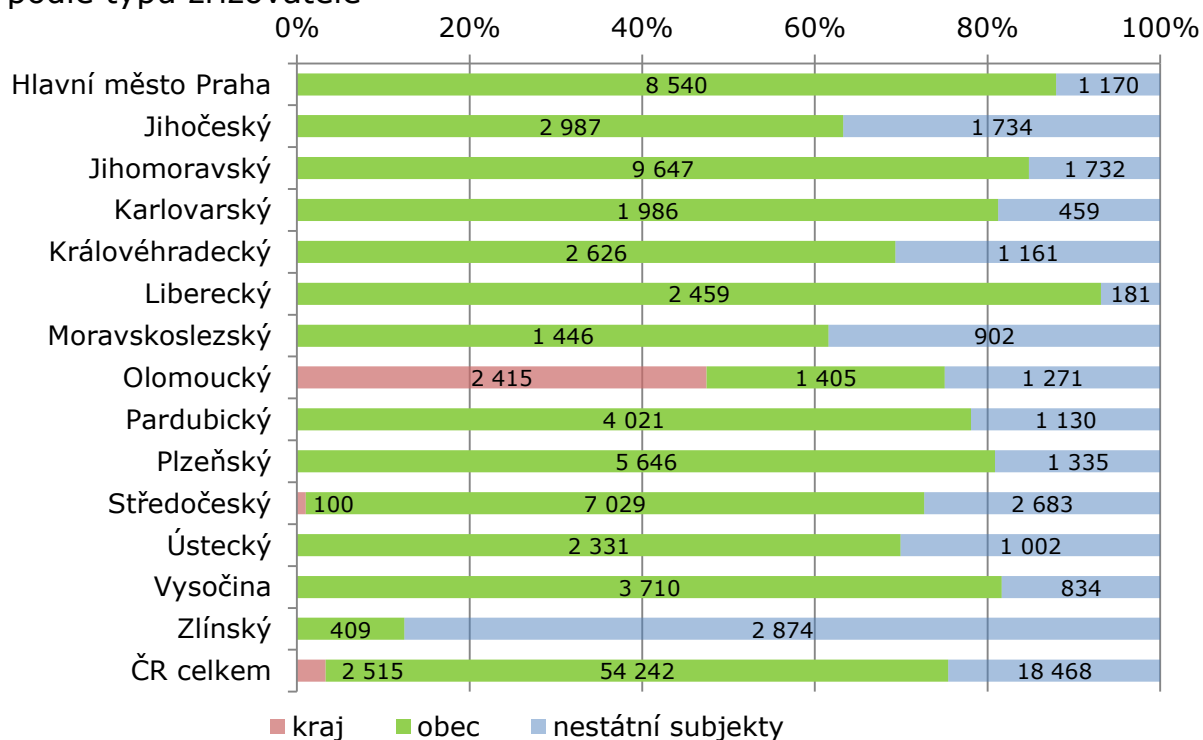
S výjimkou Olomouckého a Zlínského kraje byl velmi vysoký podíl terénních služeb zajišťovaných obecními poskytovateli zjištěn ve všech krajích. V prvním z těchto dvou krajů byla zjištěna přibližně srovnatelná kapacita obecních a krajských služeb, ve druhém disponovaly větší kapacitou služby poskytované nestátními organizacemi. Nejnižší poměrná kapacita obecních, ale i obecněji veřejných poskytovatelů pečovatelské služby tak byla zjištěna ve Zlínském kraji (12 % z celkové kapacity terénní pečovatelské služby), nejvyšší v Libereckém kraji (93 %).

Vzhledem velice odlišnému podílu kapacity krajských poskytovatelů v Olomouckém kraji na celkové kapacitě se v tomto případě ukazovalo jako vhodnější, porovnat mezi sebou kapacitu veřejnoprávních

poskytovatelů s kapacitou nestátních poskytovatelů (s výjimkou Olomouckého kraje se vždy jednalo výhradně o obecní organizace).

Rozdíly mezi kraji co do kapacity služeb zajišťovaných veřejnoprávními poskytovateli byly velmi výrazné. Ve Zlínském kraji byla situace od dalších krajů odlišná zcela, i v dalších krajích bylo nicméně rozpětí v poměrné kapacitě veřejných poskytovatelů služby velmi široké (minimální podíl 62 %, maximální 93 %). Podíl veřejných poskytovatelů pečovatelské služby na celkové kapacitě se tak mezi kraji lišil velmi výrazně. Oproti rozdílům mezi kraji co do *počtu veřejnoprávních poskytovatelů* služby lze nicméně konstatovat, že rozdíly mezi kraji jsou v případě *podílů z celkové kapacity* poněkud menší.

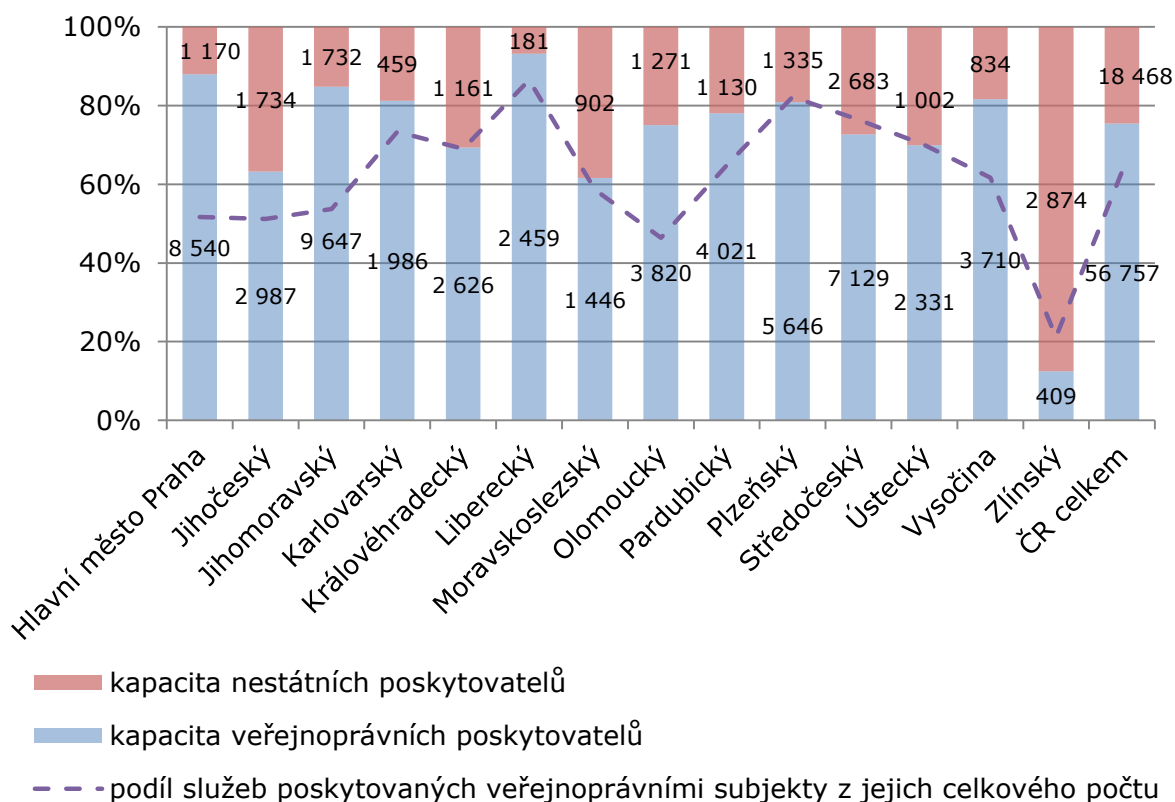
Graf 26: Kapacita terénní pečovatelské služby (počet klientů) v krajích ČR podle typu zřizovatele



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Ze srovnání podílu kapacity veřejnoprávních a nestátních poskytovatelů na celkové kapacitě terénní pečovatelské služby s poměrnými údaji o počtu veřejnoprávních a nestátních organizací poskytujících terénní pečovatelskou službu bylo patrné, že v mnoha krajích byl podíl kapacity veřejnoprávních služeb na celkové kapacitě spíše odrazem lišícího se poměru mezi průměrnou kapacitou veřejnoprávních a nestátních služeb než poměrného zastoupení těchto dvou skupin služeb. (Podíl služeb poskytovaných veřejnoprávními organizacemi z celkového počtu služeb se s podílem veřejnoprávních služeb na celkové kapacitě zhruba shodoval pouze v některých krajích.) Vyšší úhrnná kapacita veřejnoprávních organizací, než by bylo možné odhadovat podle podílu této skupiny organizací z celkového počtu poskytovatelů pečovatelské služby, byla zjištěna v Hlavním městě Praha, v Jihomoravském a Olomouckém kraji a v kraji Vysočina, nižší naopak ve Zlínském kraji.

Graf 27: Srovnání kapacity terénní pečovatelské služby (podle počtu klientů) a počtu služeb zajišťovaných veřejnoprávními a nestátními organizacemi



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

V Hlavním městě Praha a v Jihomoravském kraji byla důvodem zjištěných rozdílů vyšší průměrná kapacita obecních organizací, v Olomouckém kraji vysoká průměrná kapacita krajských organizací a v kraji Vysočina nižší průměrná kapacita nestátních organizací.

Oproti jiným krajům se průměrná kapacita výrazněji lišila u obecních organizací v Hlavním městě Praha a u nestátních organizací v Plzeňském a Středočeském kraji.

Tabulka 17: Průměrná kapacita terénní pečovatelské služby (počet klientů) podle typu zřizovatele a kraje

kraj	kraj	obec	nestátní subjekt
Hlavní město Praha		569	84
Jihočeský		136	83
Jihomoravský		333	69
Karlovarský		181	115
Královéhradecký		91	89
Liberecký		77	36
Moravskoslezský		43	38
Olomoucký	805	141	85
Pardubický		115	59
Plzeňský		153	167
Středočeský	50	133	158
Ústecký		56	56
Vysočina		100	36
Zlínský		58	111
ČR celkem	503	138	80
minimum	0	43	36
maximum	805	569	167

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

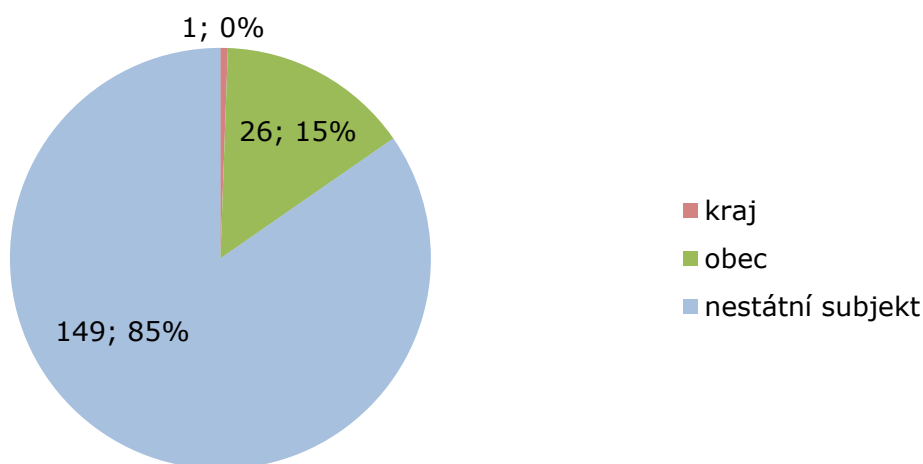
Pozn.: Zvýrazněné hodnoty byly výrazně vyšší než průměr (z-skór vyšší než 1,96), výrazně nižší než průměrné hodnoty (z-skór nižší než -1,96) zaznamenány nebyly.

Terénní programy

Terénní programy jsou dle ustanovení § 69 zákona o sociálních službách poskytovány osobám, které „vedou rizikový způsob života nebo jsou tímto způsobem života ohroženy. Služba je určena pro problémové skupiny osob, uživatele návykových látek nebo omamných psychotropních látek, osoby bez přístřeší, osoby žijící v sociálně vyloučených komunitách a jiné sociálně ohrožené skupiny. Cílem služby je tyto osoby vyhledávat a minimalizovat rizika jejich způsobu života.“ (více viz příloha 2). Službu je možné poskytovat pouze v terénní formě.

V Registru bylo **evidováno celkem** 202 sociálních služeb terénní programy, což představovalo 4 % z celkového počtu registrovaných sociálních služeb. Údaj o zřizovateli byl získán u 176 služeb (87 %). Více než čtyři pětiny terénních programů (149 služeb) zajišťovaly nestátní organizace, ze zbylých 27 případů byly až na jednu výjimku terénní programy poskytovány obecními organizacemi (tj. v 15 % případů).

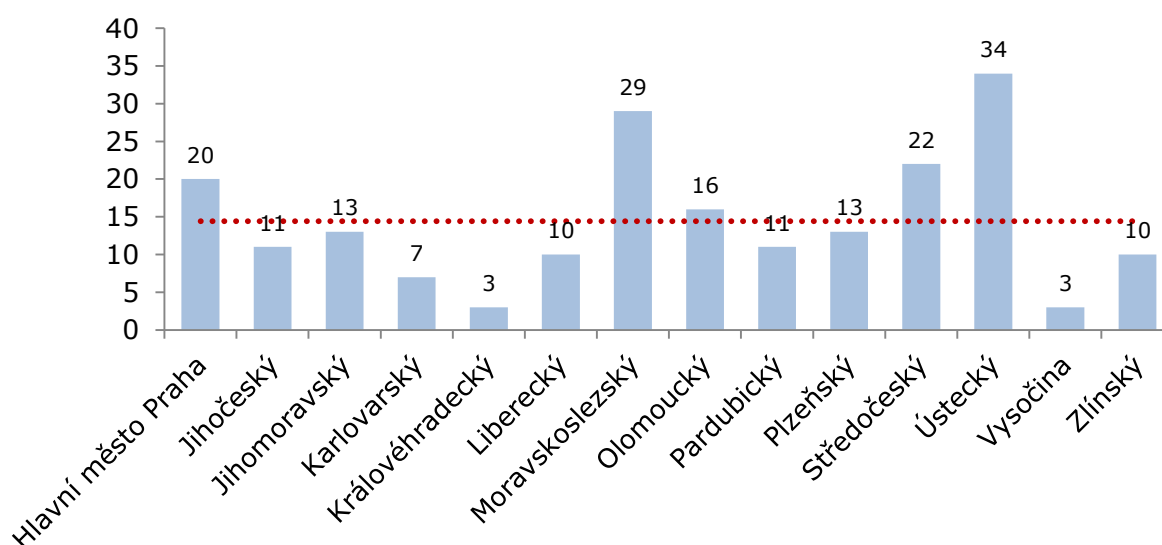
Graf 28: Počty terénních programů podle jejich zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Počet služeb terénní programy v krajích byl porovnán s orientační průměrnou hodnotou vypočtenou z celkového počtu těchto sociálních služeb. Orientační průměrný počet služeb na jeden kraj byl 14 služeb. Od tohoto průměru se nejvýrazněji odchyloval Ústecký (34 služeb) a Moravskoslezský kraj (29). Nejméně terénních programů sídlilo v Královéhradeckém kraji a v kraji Vysočina (v obou případech 3 služby) a v Karlovarském kraji (7 služeb).

Graf 29: Celkový počet terénních programů se sídlem v jednotlivých krajích (včetně služeb s nezjištěným zřizovatelem)



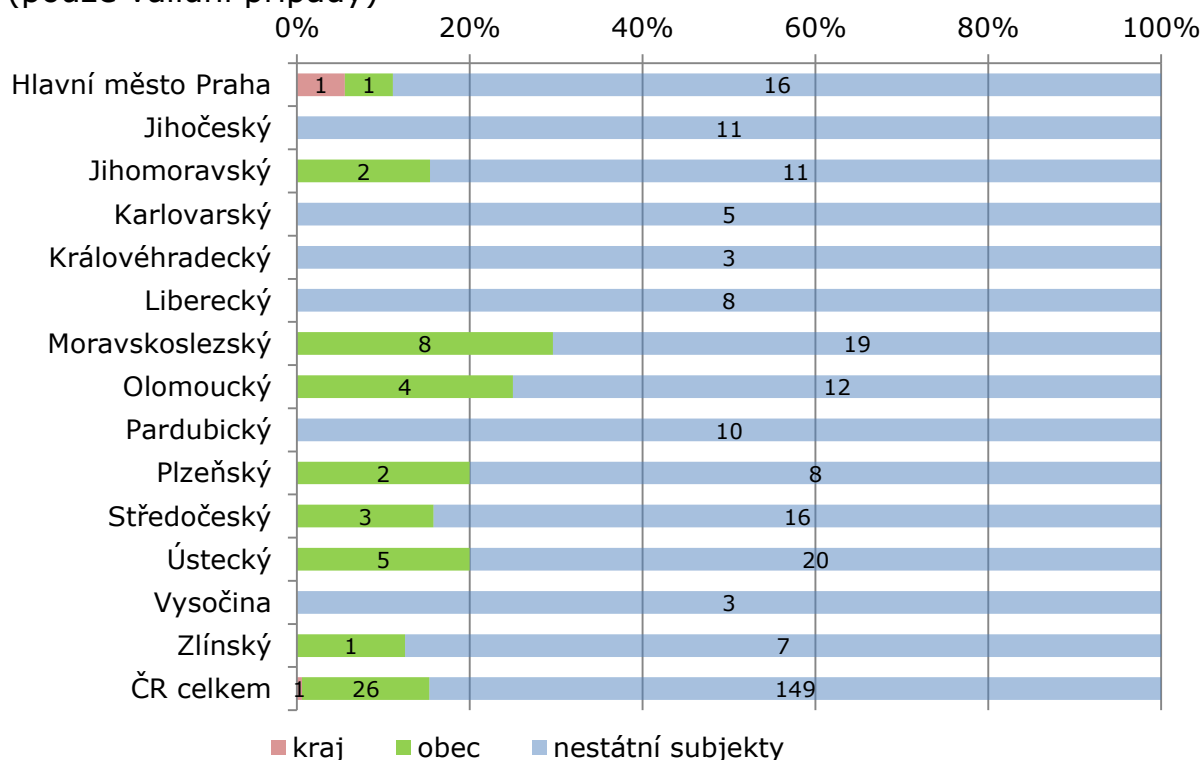
..... průměrný počet na kraj (celkový počet služeb v ČR podělený 14)

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Vzhledem k celkově nízkému počtu terénních programů (v pěti krajích bylo služeb méně než 10) byly možnosti srovnání počtu služeb mezi jednotlivými kraji podle typu zřizovatele služby velice omezené. Ve všech krajích nicméně byla dostatečně patrná převaha nestátních poskytovatelů této služby. V šesti krajích zajišťovaly terénní programy pouze nestátní organizace. V dalších krajích činil podíl služeb

poskytovaných nestátními organizacemi 70-89 % z celkového počtu terénních programů se sídlem na území kraje.

Graf 30: Počty terénních programů v krajích ČR podle typu zřizovatele (pouze validní případy)



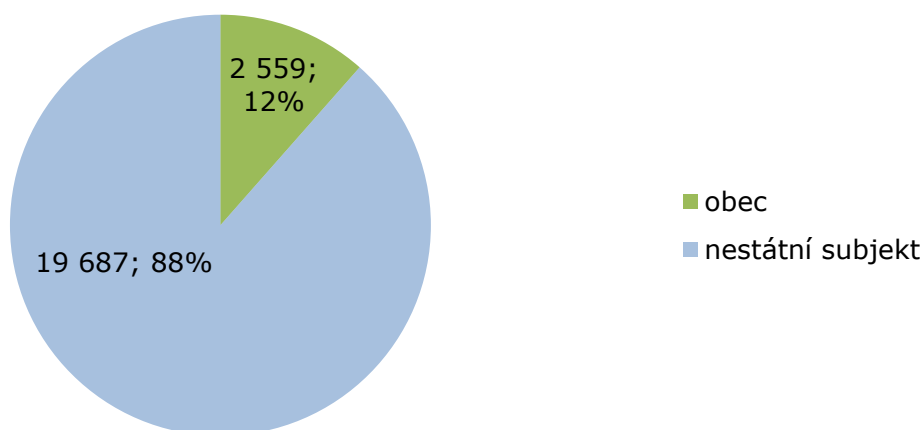
Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Počet klientů služby byl evidován u 158 terénních programů, tj. u 78 % z jejich celkového počtu. Hojně používaným ukazatelem byl v případě této sociální služby rovněž údaj o počtu kontaktů. Počet kontaktů byl evidován u 110 terénních programů, tj. u 54 %. Pro účely dalšího srovnání byl využit častěji používaný údaj o počtu klientů. Z tohoto počtu se údaj o typu zřizovatele podařilo získat u 138 služeb, tj. od 87 % terénních programů, u kterých byla kapacita vykazována počtem klientů. Všech 138 sledovaných sociálních služeb terénní programy mělo úhrnnou kapacitu 22 246 klientů, tj. 92 % z celkové kapacity (měřené počtem klientů) za všechny terénní programy. Ze srovnání údajů o počtu a

kapacitě hodnocených služeb plyne, že údaj o zřizovateli se nepodařilo získat u služeb vyznačujících se výrazně podprůměrnou kapacitou.

Údaj o počtu klientů byl evidován pouze u terénních programů poskytovaných organizacemi, které zřizovaly obce a nestátní subjekty. Na celkové kapacitě terénních programů se podílely převážně nestátní organizace (úhrnná kapacita za tyto organizace byla 19 687 klientů, tj. 88 % z celkové kapacity terénních programů). Z porovnání těchto zjištění s údaji o počtu služeb je zřejmé, že obecní terénní programy průměrně disponovaly mírně nižší kapacitou na jednu službu než nestátní služby. Služby zajišťované obecními organizacemi měly průměrně kapacitu 135 klientů, služby nestátních organizací průměrně 165 klientů.

Graf 31: Kapacita terénních programů (počet klientů) podle typu zřizovatele (pouze validní případy)

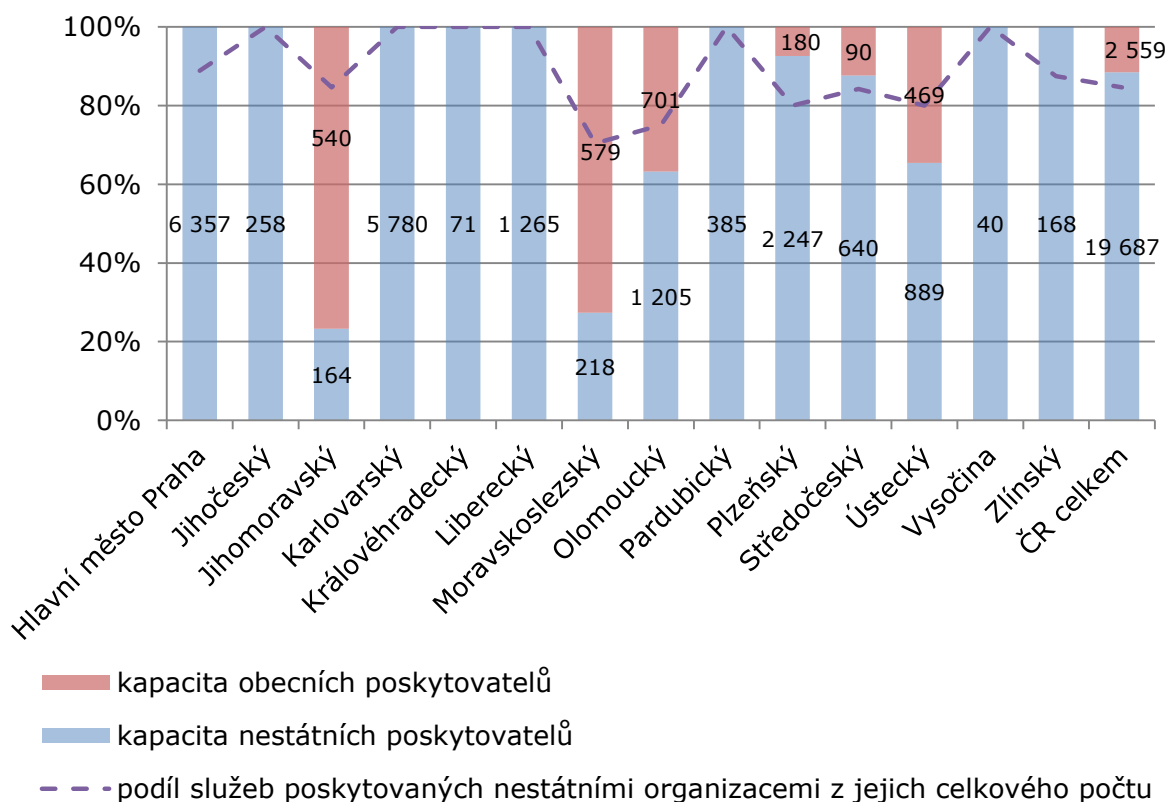


Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

V osmi krajích se na celkové kapacitě terénních programů podílely pouze nestátní organizace. Ve dvou krajích (Plzeňský a Středočeský) se podíl nestátních organizací na celkové na celkové kapacitě této služby pohyboval mezi 88-93 %, v dalších dvou krajích (Ústecký a Olomoucký) činil přibližně dvě třetiny a v posledních dvou krajích (Jihomoravský, Moravskoslezský kraj) přibližně čtvrtinu celkové kapacity této služby.

Z vyhodnocení kapacity (podle údajů o počtu klientů) tak vyplynuly mnohem výraznější rozdíly mezi různými kraji, než jaké byly zjištěny při rozboru údajů o počtu těchto služeb. Srovnání obou skupin údajů tak ukazovalo, že ve většině krajů podíl obecních a nestátních organizací na celkové kapacitě terénních programů souvisel spíše s počty služeb poskytujících terénní programy než s lišícím se vzájemným poměrem mezi jejich kapacitou. Naproti tomu v Jihomoravském a Moravskoslezském kraji byl výrazně vyšší podíl obecních organizací na celkové kapacitě jednoznačně odrazem toho, že poměry mezi průměrnou kapacitou obecních a nestátních organizací sídlících se v těchto krajích lišily oproti hodnotám zjištěným v jiných krajích.

Graf 32: Srovnání počtu a kapacity terénních programů (podle počtu klientů) zajišťovaných obecními a nestátními organizacemi



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Zatímco v Jihomoravském kraji vyplýval uvedený rozdíl z vyšší průměrné kapacity terénních programů poskytovaných obecními organizacemi, v Moravskoslezském kraji byla důvodem velmi nízká kapacita nestátních poskytovatelů.

Oproti jiným krajům se průměrná kapacita výrazněji lišila u obecních organizací v Jihomoravském kraji a u nestátních organizací v Karlovarském kraji.

Tabulka 18: Průměrná kapacita terénních programů (počet klientů) podle typu zřizovatele a kraje

kraj	obec	nestátní subjekt
Hlavní město Praha		489
Jihočeský		37
Jihomoravský	540	16
Karlovarský		1156
Královéhradecký		24
Liberecký		158
Moravskoslezský	72	12
Olomoucký	234	110
Pardubický		64
Plzeňský	90	321
Středočeský	45	58
Ústecký	156	64
Vysočina		20
Zlínský		42
ČR celkem	135	165
minimum	45	12
maximum	540	1156

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Pozn.: Zvýrazněné hodnoty byly výrazně vyšší než průměr (z-skór vyšší než 1,96), výrazně nižší než průměrné hodnoty (z-skór nižší než -1,96) zaznamenány nebyly.

Ranná péče

Služby rané péče jsou dle ustanovení § 54 zákona o sociálních službách určeny „dítěti a rodičům dítěte ve věku do 7 let, které je zdravotně postižené, nebo jehož vývoj je ohrožen v důsledku nepříznivého zdravotního stavu“ (více viz příloha 2). Službu je možné poskytovat terénní i ambulantní formou.

V Registru bylo **celkem evidováno** 41 služeb rané péče, což představovalo 1 % z celkového počtu registrovaných sociálních služeb. Z tohoto celkového počtu služeb jich 29 bylo poskytováno terénní i ambulantní formou a 12 pouze terénní formou. Údaj o zřizovateli byl získán u 38 služeb. Převážná většina služeb rané péče (36) byla poskytována nestátními organizacemi a poskytovány byly téměř ve všech krajích - nejčastěji v Hlavním městě Praha a Moravskoslezském kraji (viz tabulka 19). Vzhledem k nízkému počtu služeb nebylo možné údaje o rané péči podrobněji srovnávat a hodnotit (to se týká jak údajů o počtu služeb, tak údajů o jejich kapacitě).

Tabulka 19: Počty registrovaných služeb raná péče podle typu zřizovatele a kraje

kraj	stát	obec	nestátní subjekt	zřizovatel nezjištěn	celkem
Hlavní město Praha			6	1	7
Jihočeský			4		4
Jihomoravský			3		3
Karlovarský					
Královéhradecký			2		2
Liberecký				1	1
Moravskoslezský		1	5		6
Olomoucký			3		3
Pardubický			1		1
Plzeňský			2	1	3
Středočeský	1		3		4
Ústecký			1		1
Vysočina			3		3
Zlínský			3		3
ČR celkem	1	1	36	3	41

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Shrnutí a obecnější zhodnocení zjištěných poznatků

Podrobné vyhodnocení služeb, které lze poskytovat v terénní formě, se zaměřilo na pečovatelskou službu (749 registrovaných sociálních služeb), terénní programy (202) a ranou péči (41).

Téměř dvě třetiny **pečovatelských služeb** byly provozovány obcemi, necelé dvě pětiny poskytovaly nestátní organizace. Podíl služeb zajišťovaných krajskými organizacemi byl zcela marginální (1 % z celkového počtu těchto služeb). Srovnatelný podíl obecních služeb byl zjištěn i při vyhodnocení celkové kapacity poskytovaných služeb. Největší průměrná kapacita byla zjištěna u pečovatelských služeb zajišťovaných krajskými organizacemi, nejnižší naopak u nestátních poskytovatelů této služby.

Celkově tak bylo možné u této sociální služby pozorovat převažující zapojení organizací veřejného sektoru, přičemž poskytování této sociální služby bylo jednoznačnou doménou obecních samospráv a jejich příspěvkových organizací. Tyto skutečnosti dokládaly údaje o počtu služeb i údaje o kapacitě služeb.

Mezi jednotlivými kraji byly zjištěny výrazné odlišnosti co do role veřejného a soukromého sektoru při poskytování pečovatelské služby. Ty vyplynuly již ze srovnání údajů o počtech služeb, potvrdilo je ale i vyhodnocení údajů o kapacitě. Krajské organizace působily pouze v Olomouckém a Středočeském kraji, pouze v prvním jmenovaném kraji se ale významným způsobem podílely na celkové kapacitě terénní pečovatelské služby.

Terénní programy byly ve více než čtyřech pětinach případů poskytovány nestátními organizacemi. Na celkové kapacitě této služby nestátní organizace podílely ještě výrazněji (z 88 %). Z veřejnoprávních organizací se na poskytování terénních programů podílely téměř výhradně obecní organizace.

Podíl organizací zřizovaných obcemi a nestátními subjekty na celkové kapacitě terénních programů se v jednotlivých krajích lišil velmi výrazně. Rozdíly mezi kraji byly poněkud méně výrazné v případě skladby poskytovatelů terénních programů (tj. jejich poměrného počtu) než v případě podílu obou skupin služeb na celkové kapacitě terénních programů v příslušném kraji. Do rozdílné kapacity terénních programů poskytovaných obecními a nestátními organizacemi se tak promítaly nejenom jejich odlišné počty, ale v některých krajích také výrazně se lišící poměry mezi průměrnou kapacitou obecních a nestátních poskytovatelů těchto služeb. Role institucí veřejné správy, respektive v tomto případě obcí se tak v jednotlivých krajích lišila poměrně výrazně, ve většině krajů ale byly tyto služby zajišťovány buď výhradně, nebo převážně nestátními subjekty.

Sociální služba **raná péče** byla poskytována převážně nestátními subjekty. Vzhledem k nízkému počtu registrovaných služeb nebylo v tomto případě možné údaje o typech zřizovatele službě v jednotlivých krajích porovnávat.

Mezi srovnávanými **službami poskytovanými terénní formou** byly zjištěny značné rozdíly co do skladby jejich zřizovatelů: zatímco pečovatelská služba byla nejčastěji zajišťována obecními organizacemi, další dvě sledované služby byly poskytovány převážně nestátními organizacemi. I přesto, že do tohoto srovnání byly zahrnuty pouze tři druhy sociálních služeb, vypovídají získané poznatky o odlišném přístupu institucí veřejné správy k poskytování různých druhů sociálních služeb v této skupině.

U obou druhů sociálních služeb, u kterých bylo provedeno srovnání situace v krajích ČR, byly mezi jednotlivými kraji zjištěny zřetelné rozdíly (ať už při hodnocení údajů o počtu poskytovatelů, vybraných údajů o kapacitě služeb nebo u obou těchto skupin údajů).

U terénních služeb je také patrná výrazná variabilita přístupů institucí veřejné správy jak ve vztahu k různým druhům sociálních služeb, tak také u určité služby mezi jednotlivými kraji ČR. V tomto druhém

případě se přitom mohou rozdíly mezi kraji projevovat jak odlišnými počty registrovaných sociálních služeb (a jejich odlišným podílem na celkovém počtu služeb příslušného typu), tak také lišící kapacitou služeb (respektive podílem na celkové kapacitě).

8.3.3 Vybrané sociální služby, jež lze poskytovat ambulantní formou

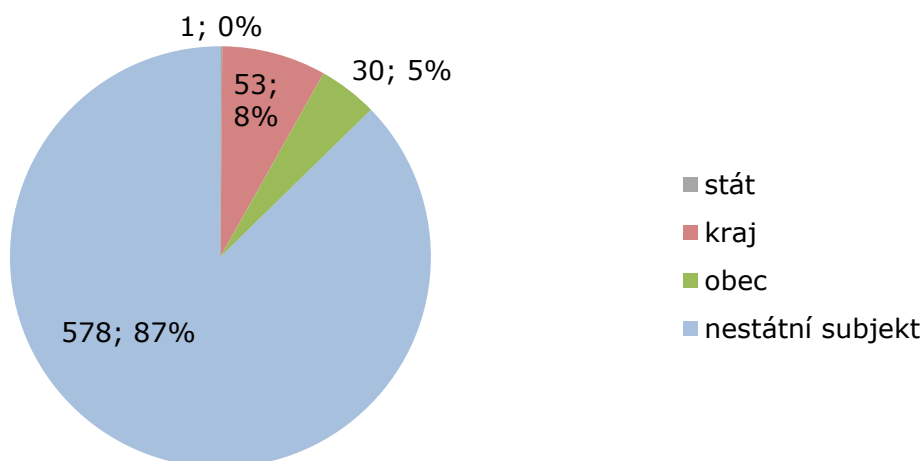
Odborné sociální poradenství

Sociální poradenství zahrnuje dle ustanovení § 37 zákona o sociálních službách základní a odborné sociální poradenství. Základní sociální poradenství je přitom součástí všech druhů sociálních služeb. Odborné sociální poradenství je zaměřeno na „potřeby jednotlivých okruhů sociálních skupin osob v občanských poradnách, manželských a rodinných poradnách, poradnách pro seniory, poradnách pro osoby se zdravotním postižením, poradnách pro oběti trestných činů a domácího násilí; zahrnuje též sociální práci s osobami, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností. Součástí odborného poradenství je i půjčování kompenzačních pomůcek.“ (více viz příloha 2). Službu je možné poskytovat ambulantní i terénní formou. Do hodnocení počtu služeb byly zahrnuty všechny registrované služby, rozbor kapacity služeb se omezil již pouze na služby poskytované ambulantní formou.

Celkově bylo registrováno 684 sociálních služeb odborné sociální poradenství. To představovalo 9 % z celkového počtu registrovaných sociálních služeb. Z tohoto celkového počtu služeb jich 230 bylo poskytováno terénní i ambulantní formou, 440 pouze ambulantní formou a 14 pouze terénní formou.

Údaj o zřizovateli byl získán u 662 služeb (97 %). Převážnou většinu registrovaných služeb tohoto typu provozovaly nestátní organizace (578, tj. 87 %). Z veřejnoprávních subjektů poskytujících odborné sociální poradenství jich nejvíce reprezentovaly obce (53 registrovaných služeb, tj. 8 % z jejich celkového počtu), zapojení krajských a státních organizací bylo jen minimální.

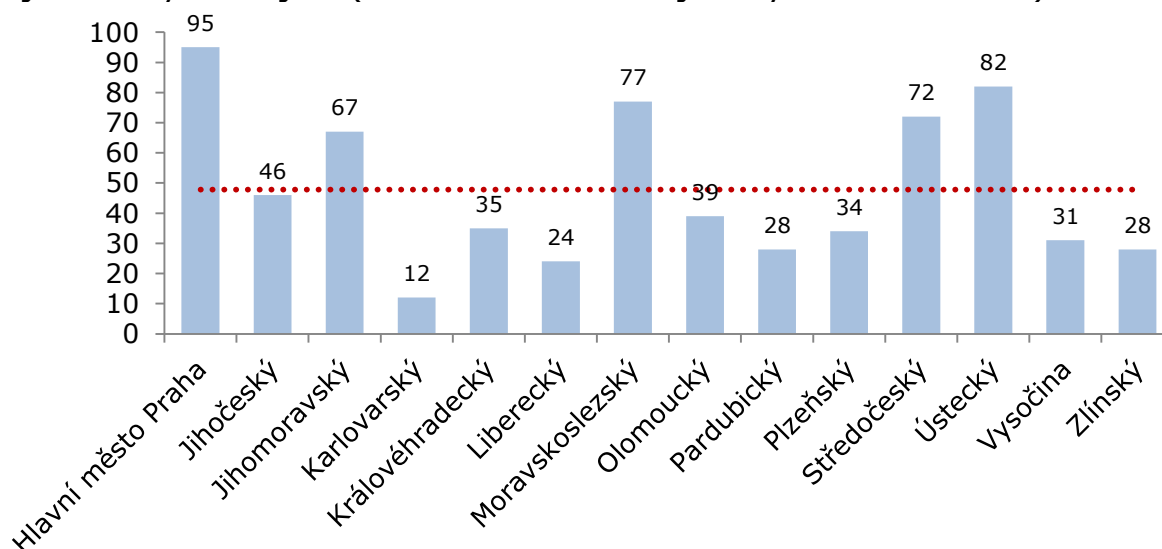
Graf 33: Celkový počet registrací u služeb odborné sociální poradenství podle jejich zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Orientační průměrná hodnota vypočtená z údajů o celkovém počtu služeb v ČR měla u odborného sociálního poradenství hodnotu 48. Od tohoto průměru se nejvýrazněji odchylovaly Hlavní město Praha (95 registrovaných služeb se sídlem na území kraje), Ústecký (82), Moravskoslezský (77) a Středočeský kraj (72). Nejmenší počet těchto služeb byl poskytován v Karlovarském (12) a Libereckém kraji (24).

Graf 34: Celkový počet služeb odborné sociální poradenství se sídlem v jednotlivých krajích (včetně služeb s nezjištěným zřizovatelem)

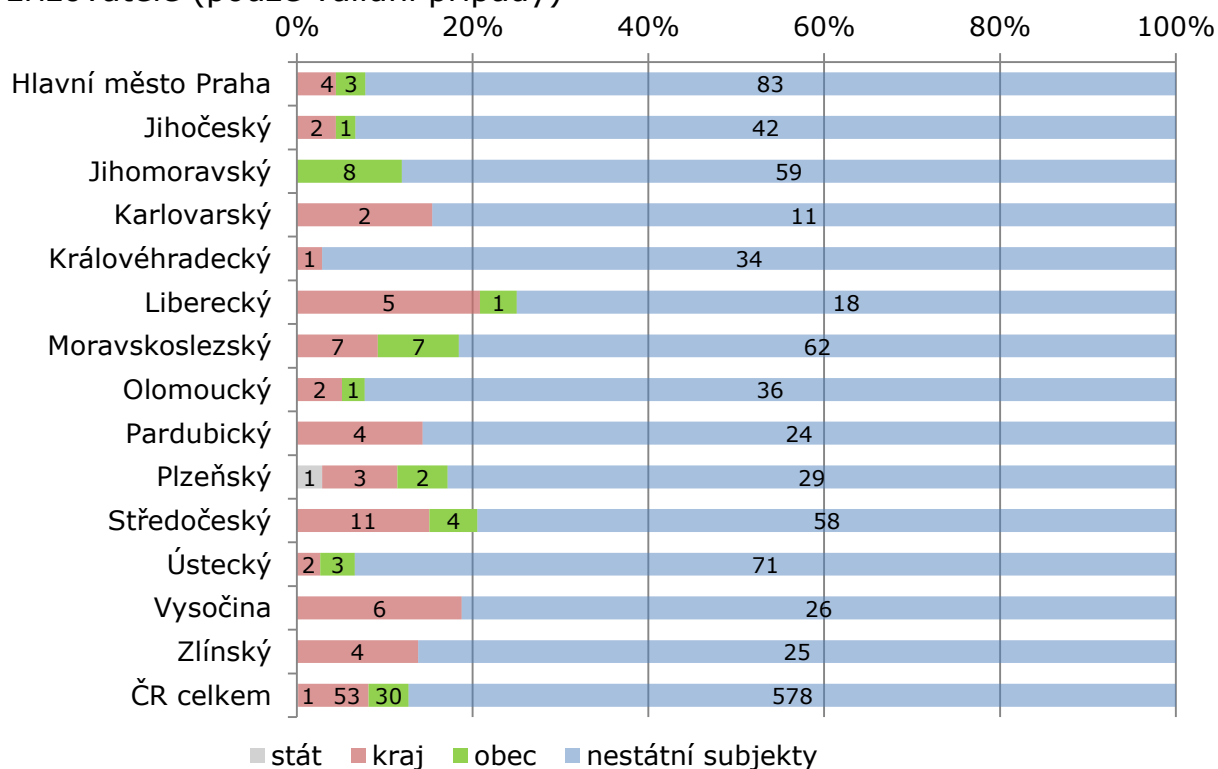


..... průměrný počet na kraj (celkový počet služeb v ČR podělený 14)

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Značná převaha služeb odborné sociální poradenství zajišťovaných nestátními subjekty byla charakteristická pro všechny kraje, nejvíce se na celkovém počtu poskytovatelů odborného sociálního poradenství nestátní organizace podílely v Královéhradeckém (97 %), nejméně v Libereckém (75 %), Středočeském (79 %) a Moravskoslezském kraji (82 %) a v kraji Vysočina (81 %). S výjimkou těchto krajů lze situaci v krajích ČR vnímat jako srovnatelnou.

Graf 35: Počty služeb odborné sociální poradenství v krajích ČR podle typu zřizovatele (pouze validní případy)

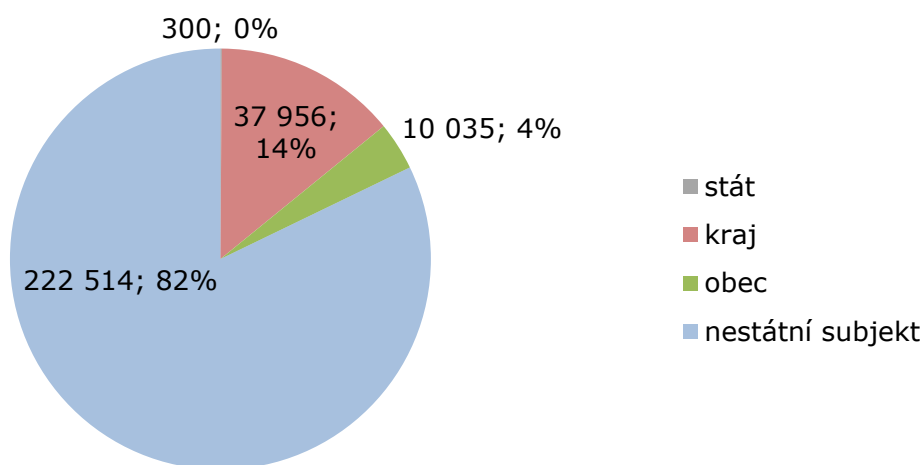


Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnutý služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

V ambulantní formě bylo poskytováno 670 služeb. Prostřednictvím údaje o počtu klientů byla kapacita evidována u celkem 169 ambulantních služeb, tj. pouze u 25 % z jejich celkového počtu. Pro účely porovnání kapacity těchto služeb se tak jako více relevantní indikátor jevil údaj o počtu intervencí, který byl evidován u 571 ambulantních služeb, tj. u 85 % z jejich celkového počtu. Z tohoto počtu byl údaj o zřizovateli zjištěn u 556 služeb. Těchto 97 % dále sledovaných služeb mělo úhrnnou kapacitu 270 805 intervencí, což představovalo 99 % z celkové kapacity všech sociálních služeb tohoto typu. Ze srovnání údajů o počtu a kapacitě hodnocených služeb plyne, že údaj o zřizovateli se nepodařilo získat u služeb vyznačujících se spíše podprůměrnou kapacitou.

Z celkového počtu vykazovaných intervencí jich čtyři pětiny připadaly na nestátní poskytovatele odborného sociálního poradenství a jedna sedmina (14 %) na služby poskytované krajskými organizacemi. Oproti výše uvedenému podílu služeb s různými zřizovateli z celkového počtu služeb byl v tomto případě patrný určitý pokles podílu nestátních subjektů a nárůst podílu krajských poskytovatelů odborného sociálního poradenství. Tento posun však nebyl zásadní a i vyhodnocení kapacity (dle počtu intervencí) dokládalo stěžejní význam nestátního sektoru při poskytování těchto služeb. Zároveň je přitom zřejmé, že služby poskytované krajskými organizacemi vykazovaly v průměru vyšší kapacitu na jednu službu (791 intervencí) než služby zajišťované nestátními subjekty a obcemi (464, v případě nestátních organizací a 372 v případě obcí).

Graf 36: Kapacita ambulantní formy odborného sociálního poradenství (podle počtu intervencí) podle typu zřizovatele (pouze validní případy)

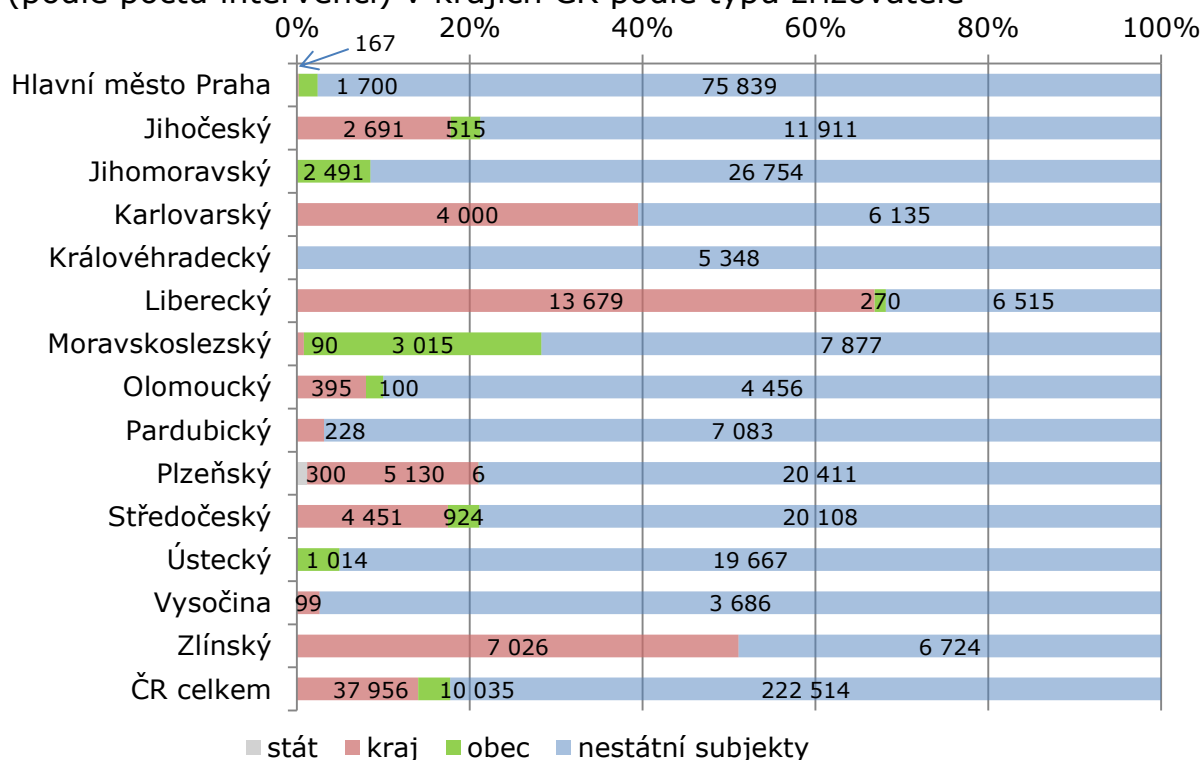


Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuté služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Podíl kapacity nestátních a veřejnoprávních poskytovatelů (z hlediska počtu intervencí) na celkové kapacitě odborného sociálního poradenství v příslušném kraji se v jednotlivých krajích lišil velmi výrazně.

Zatímco v Královéhradeckém kraji připadala veškerá kapacita ambulantních služeb (měřená počtem intervencí) na nestátní subjekty a v Hlavním městě Praha, Pardubickém kraji a kraji Vysočina na téměř všechny, v Libereckém kraji byl podíl kapacity nestátních organizací na celkové kapacitě zhruba třetinový, ve Zlínském kraji přibližně poloviční a v Karlovarském kraji se nestátní organizace podílely na celkové kapacitě zhruba ze tří pětin. V případech, kdy se na celkové kapacitě odborného sociálního poradenství poskytovaného ambulantně (z hlediska počtu intervencí) podílely služby zajišťované veřejnoprávními organizacemi, se většinou jednalo o krajské organizace. Výjimkami v tomto ohledu byly Moravskoslezský, Jihomoravský a Ústecký kraj.

Graf 37: Kapacita ambulantní formy odborného sociálního poradenství (podle počtu intervencí) v krajích ČR podle typu zřizovatele



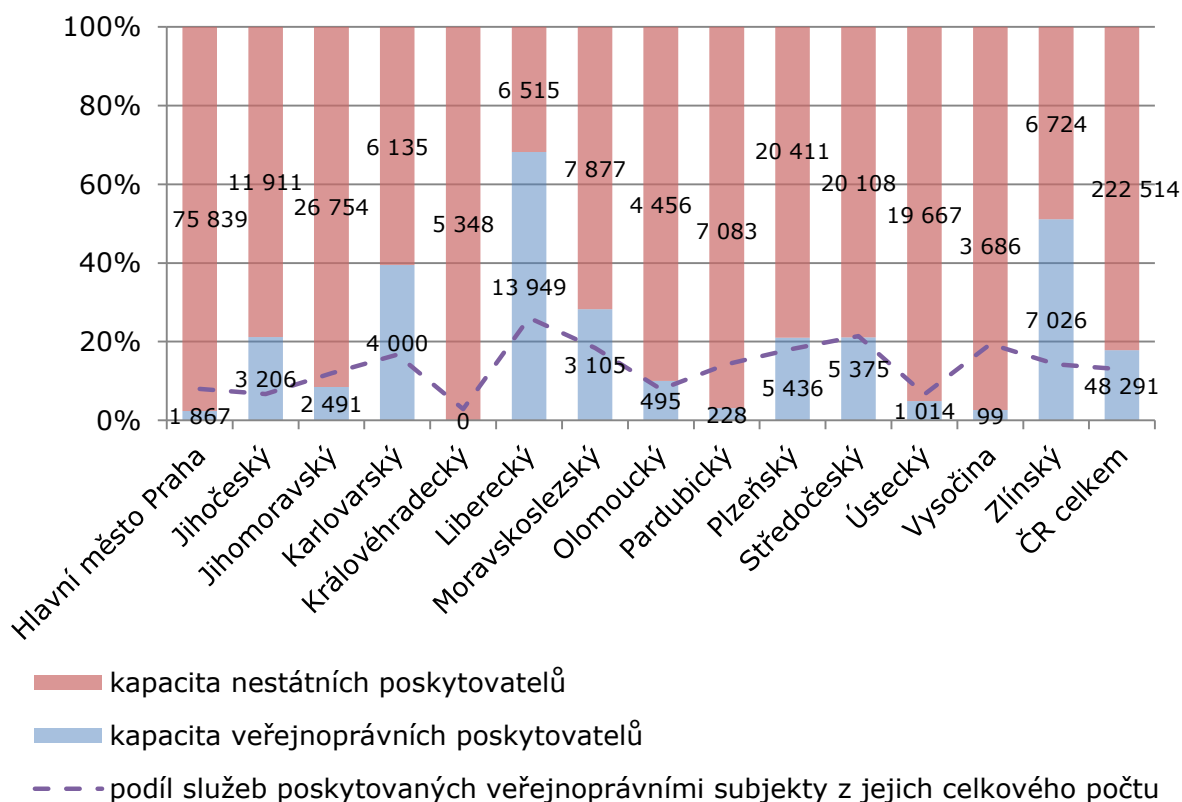
Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnutý služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Mezi kraji se velice výrazně lišily podíly na celkové kapacitě u služeb zajišťovaných všemi třemi nejvýznamnějšími skupinami poskytovatelů (tj. nestátními organizacemi, krajskými organizacemi a obecními organizacemi). Při porovnání výše uvedených poznatků o počtech poskytovatelů s poznatky o kapacitě služeb bylo účelnější hodnotit státní, krajské a obecní organizace společně¹²⁵ a porovnat údaje o počtu těchto poskytovatelů a jejich kapacitě s údaji o počtu a kapacitě nestátních poskytovatelů odborného sociálního poradenství

Z tohoto srovnání vyplynulo, že ve třech krajích měla na vyšším podílu veřejnoprávních subjektů na úhrnné kapacitě odborného sociálního poradenství podíl výrazně vyšší průměrná kapacita veřejnoprávních organizací (z hlediska počtu intervencí) oproti průměrné kapacitě nestátních organizací poskytujících tuto službu. Podíl veřejnoprávních organizací z celkového počtu organizací poskytujících tuto službu se proti této skutečnosti ukazoval jako méně významný.

¹²⁵ Počty jednotlivých skupin subjektů reprezentujících veřejný sektor byly příliš nízké pro provedení obdobného srovnání.

Graf 38: Srovnání kapacity ambulantní formy odborného sociálního poradenství (podle počtu intervencí) a počtu služeb zajišťovaných veřejnoprávními a nestátními organizacemi



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Z obou typů analyzovaných dat (údajů o počtu a kapacitě služeb) je zřejmé, že k otázce poskytování této sociální služby se obce i kraje stavějí v různých krajích velmi rozdílnými způsoby. Pouze v několika málo krajích přitom působili současně organizace zřizované oběma těmito články územní samosprávy. Více se v tomto ohledu angažovaly kraje. V některých krajích ale byla zcela marginální úloha obecních i krajských organizací.

Tuto skutečnost ilustrovaly nejen údaje o počtu poskytovatelů a jejich kapacitě samotné, ale i zjištěná průměrná kapacita na jednu organizaci. Ta se oproti jiným krajům nejvýrazněji lišila u městských a nestátních organizací v Hlavním městě Praha (v prvním případě 850

intervencí na jednu službu oproti průměrným 372, ve druhém 1011 oproti 464). Zřetelné rozdíly v průměrné kapacitě na jednu službu ale byly v jednotlivých krajích zaznamenány i u krajských a nestátních organizací.

Tabulka 20: Průměrná kapacita ambulantní formy odborného sociálního poradenství (počet intervencí) podle typu zřizovatele a kraje

kraj	stát	kraj	obec	nestátní subjekt
Hlavní město Praha		56	850	1 011
Jihočeský		1 346	515	458
Jihomoravský			311	515
Karlovarský		2 000		767
Královéhradecký				214
Liberecký		2 736	270	434
Moravskoslezský		13	431	134
Olomoucký		198	100	131
Pardubický		57		322
Plzeňský	300	2 565	6	887
Středočeský		405	308	437
Ústecký			338	428
Vysočina		17		147
Zlínský		1 757		280
ČR celkem	300	791	372	464
minimum		13	6	131
maximum		2 736	850	1 011

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

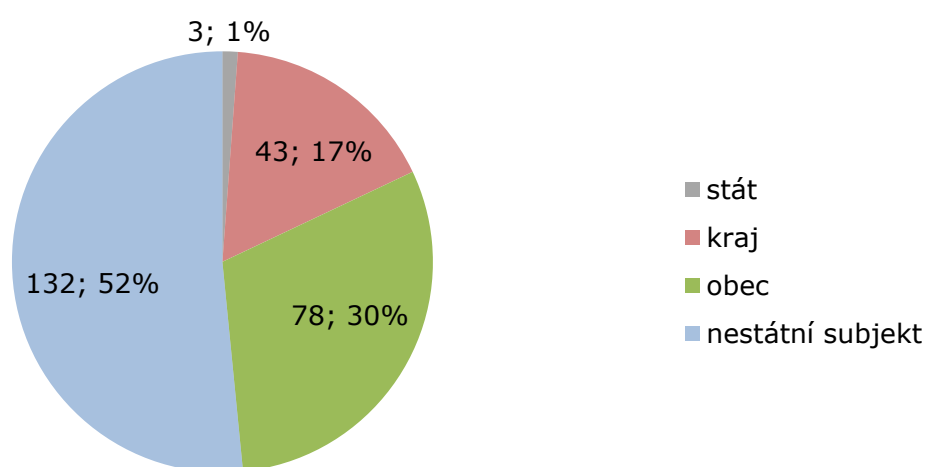
Pozn.: Zvýrazněné hodnoty byly výrazně vyšší než průměr (z-skór vyšší než 1,96), výrazně nižší než průměrné hodnoty (z-skór nižší než -1,96) zaznamenány nebyly.

Denní stacionáře

Denní stacionáře jsou dle ustanovení § 46 zákona o sociálních službách určeny osobám, které „které mají sníženou soběstačnost z důvodu věku nebo zdravotního postižení, a osobám s chronickým duševním onemocněním, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby.“ (více viz příloha 2). Službu je možné poskytovat pouze v ambulantní formě.

V Registru bylo **celkem evidováno** 262 denních stacionářů, což představovalo 5 % z celkového počtu registrovaných sociálních služeb. Údaj o zřizovateli byl získán u 256 služeb (98 %). Polovina denních stacionářů byla provozována nestátními organizacemi, necelá třetina obecními organizacemi a šestina krajskými organizacemi. Okrajově se do poskytování této služby zapojoval také stát, který byl zřizovatelem organizací provozujících tři denní stacionáře.

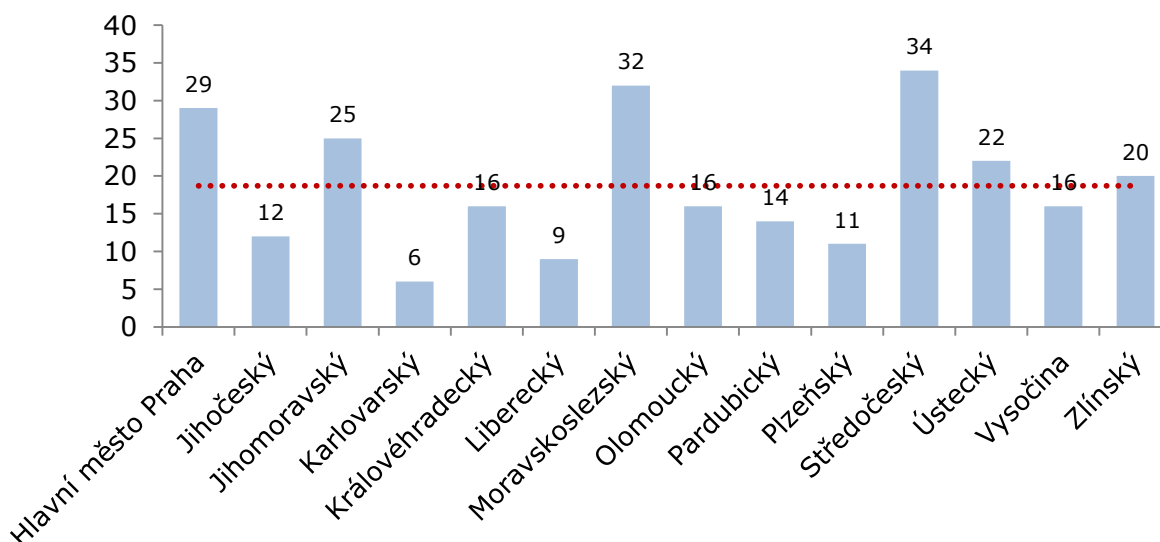
Graf 39: Počty denních stacionářů podle jejich zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Orientační průměr vypočtený z celkového počtu těchto služeb v ČR byl 19 služeb. Nejvýrazněji se od této hodnoty odchyloval počet denních stacionářů ve Středočeském kraji (34 denních stacionářů), Moravskoslezském kraji (32) a v Hlavním městě Praha (29). Nejméně denních stacionářů mělo sídlo v Karlovarském (6) a Libereckém kraji (9).

Graf 40: Celkový počet denních stacionářů se sídlem v jednotlivých krajích (včetně služeb s nezjištěným zřizovatelem)



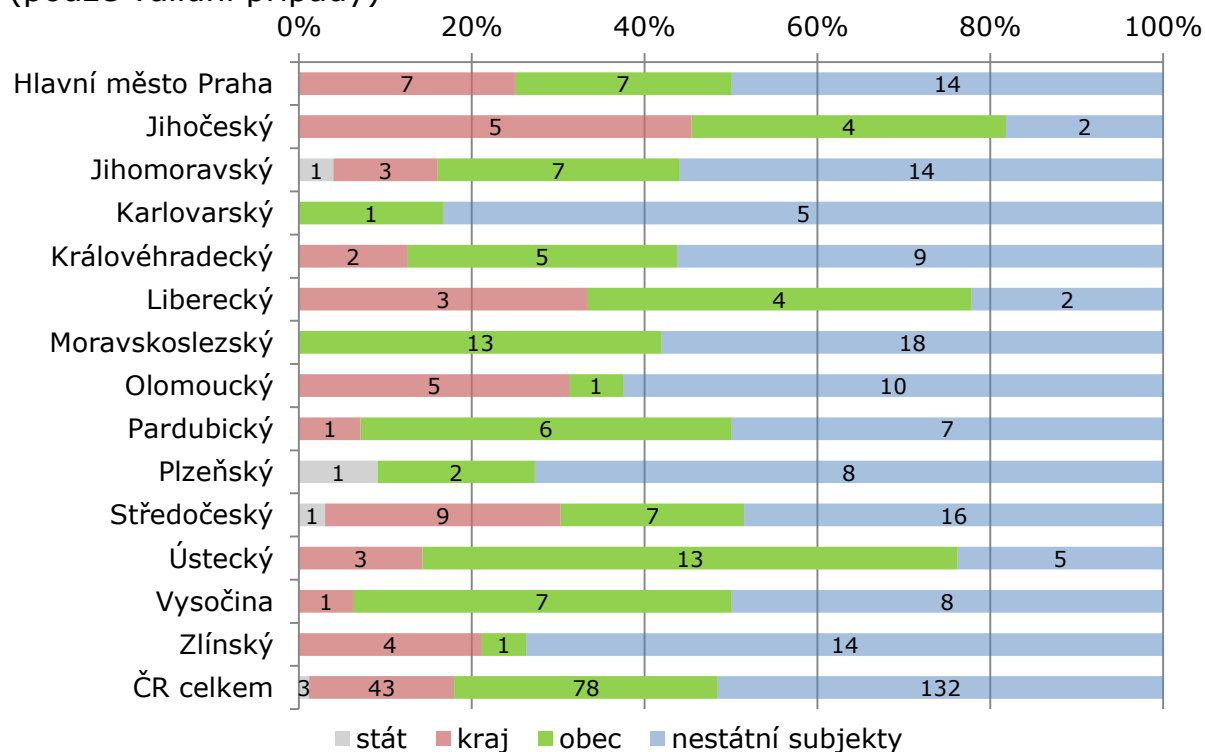
..... průměrný počet na kraj (celkový počet služeb v ČR podělený 14)

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Pro účely srovnání situace v jednotlivých krajích byly sledovány všechny tři skupiny veřejnoprávních poskytovatelů společně (tj. státní, krajské i obecní organizace). Provedené srovnání umožnilo srovnat pouze to, zdali existuje mezi kraji shoda v míře zapojení veřejnoprávních a nestátních subjektů do poskytování této služby, hodnocení rozdílů mezi kraji a obcemi se o provedené testování opírat nemohlo.

Nejvyšší poměrný počet veřejnoprávních poskytovatelů denních stacionářů byl zjištěn v Jihočeském kraji (82 % oproti celorepublikovému průměru 48 %), Libereckém (78 %) a Ústeckém kraji (76 %), nejnižší naopak v Karlovarském (17 %), Zlínském (26 %) a Plzeňském kraji (27 %). Uvedené procentuální podíly mají nicméně spíše orientační charakter, protože počty služeb podle typu zřizovatele byly ve všech krajích velice nízké.

Graf 41: Počty denních stacionářů v krajích ČR podle typu zřizovatele (pouze validní případy)

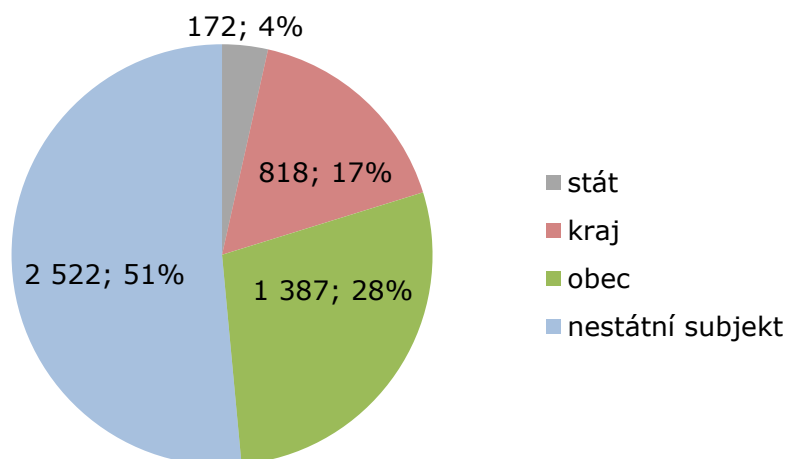


Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Denní stacionáře, u nichž se podařilo získat údaj o zřizovateli (256 služeb, 98 % z jejich celkového počtu) měly úhrnnou kapacitu 4 899 klientů, což představovalo 98 % z celkové kapacity všech denních stacionářů (tj. včetně služeb, u kterých nebyl údaj o zřizovateli získán). Služby s dostupným údajem o zřizovateli tak měly srovnatelnou průměrnou kapacitou jako všechny služby tohoto typu.

Podíl jednotlivých skupin služeb (dle typu zřizovatele) na celkové kapacitě byl naprosto srovnatelný s jejich početním zastoupením popsaným výše. Ze srovnání obou skupin údajů je zřejmé, že kapacita nejčastěji zastoupených skupin organizací se prakticky nelišila (krajské i obecní organizace měly průměrnou kapacitu 19 klientů, nestátní organizace 18 klientů). Výraznější rozdíl byl zaznamenán pouze u okrajově zastoupených státních organizací (průměrná kapacita 57 klientů).

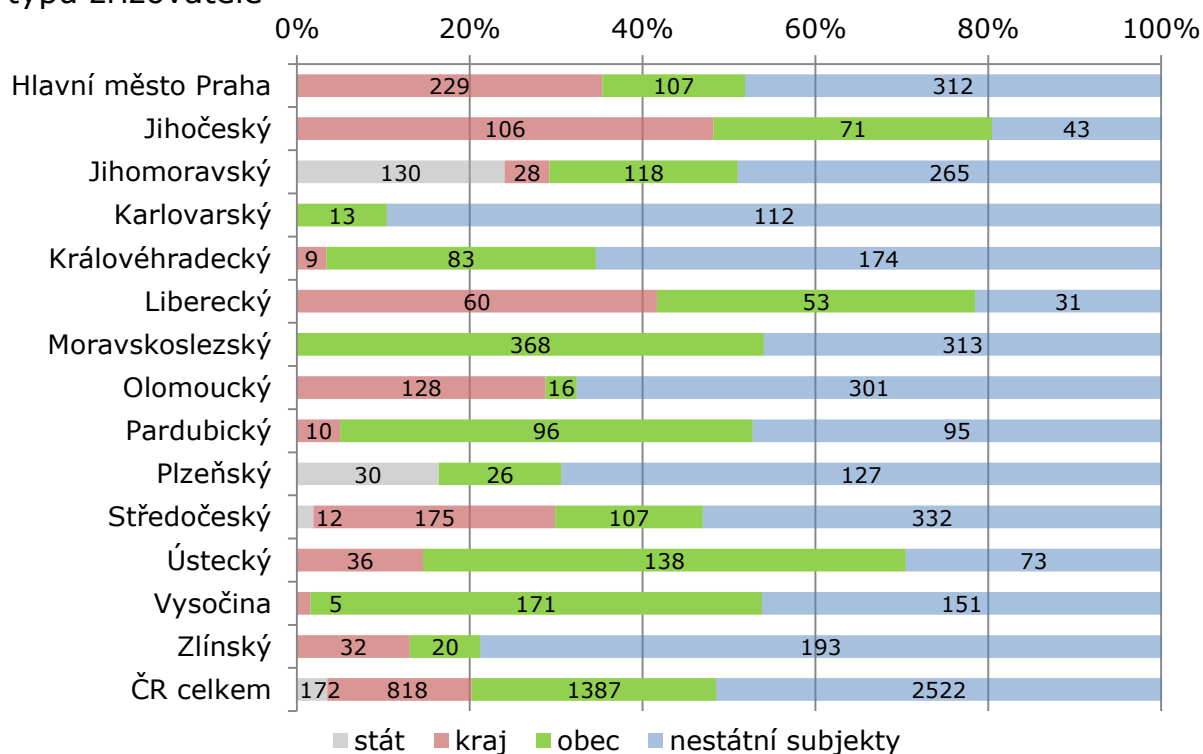
Graf 42: Kapacita denních stacionářů (počet klientů) podle typu zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Podíly jednotlivých skupin služeb (dle typu zřizovatele) na celkové kapacitě denních stacionářů až na několik výjimek přesně odpovídaly výše uvedenému poměrnému zastoupení jednotlivých skupin organizací poskytujících sociální službu denní stacionář. Tato skutečnost, naznačovala, že průměrná kapacita denních stacionářů byla většinou srovnatelná mezi jednotlivými skupinami služeb (dle typu zřizovatele) nejen celkově, ale i v jednotlivých krajích.

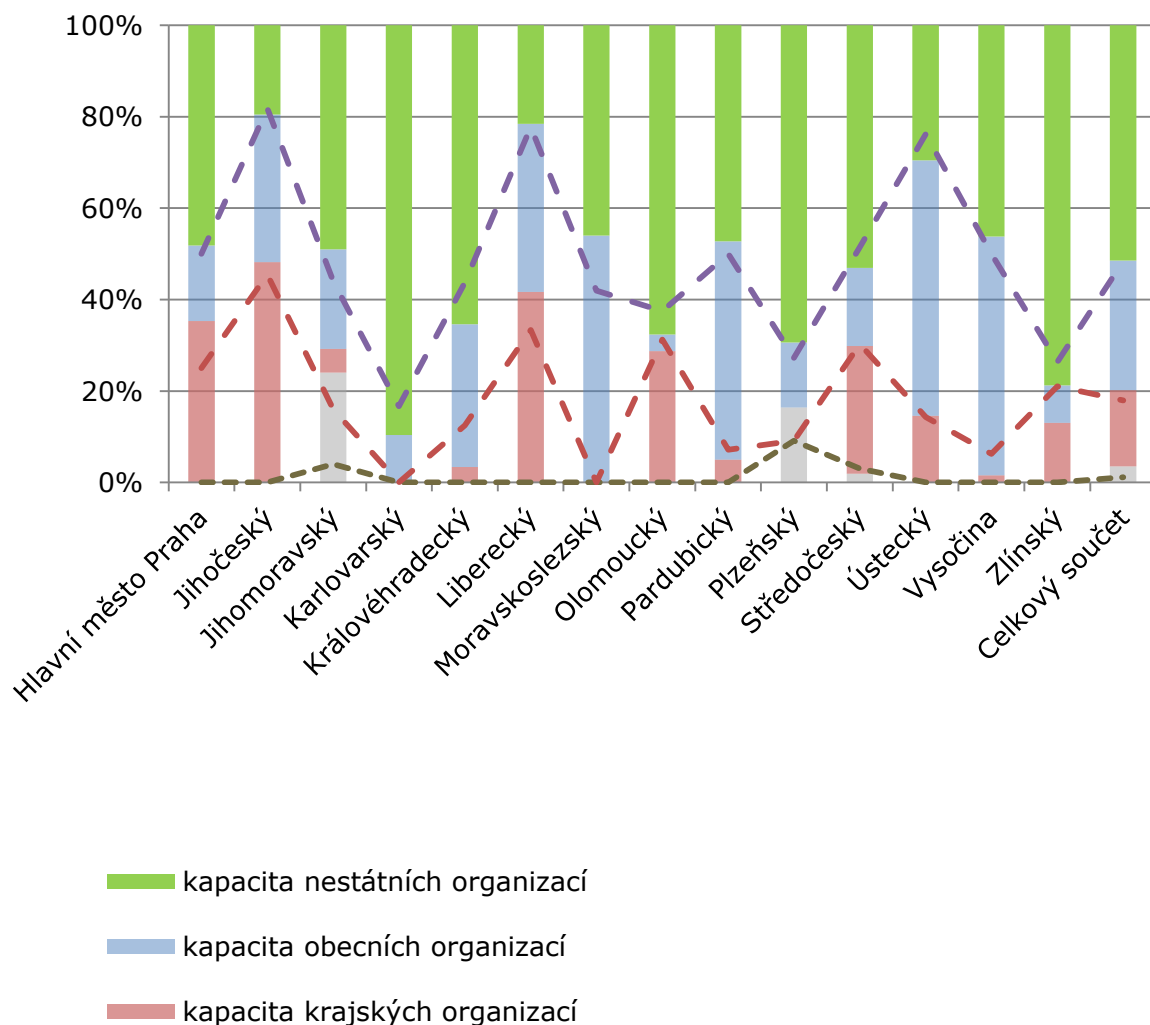
Graf 43: Kapacita denních stacionářů (počet klientů) v krajích ČR podle typu zřizovatele



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Výraznější rozdíly mezi podílem některých skupin služeb (z hlediska typu zřizovatele) z celkového počtu denních stacionářů se sídlem v kraji a podílem příslušné skupiny na celkové kapacitě těchto služeb byly zjištěny pouze v Jihomoravském kraji u organizací zřizovaných státem.

Graf 44: Srovnání počtu a kapacity denních stacionářů (počet klientů) podle typu zřizovatele



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Státní organizace provozovaly denní stacionáře se sídlem ve třech krajích, přičemž v každém z těchto krajů měl sídlo jeden denní stacionář. Nejnižší kapacitu měla tato služba ve Středočeském kraji (12 klientů), nejvyšší naopak v Jihomoravském kraji (130 klientů).

U krajských, obecních a nestátních organizací byly rozdíly mezi kraji s nejnižší a nejvyšší průměrnou kapacitou méně výrazné. Kapacita krajských organizací byla v kraji s nejnižší průměrnou kapacitou 5 klientů,

v kraji s nejvyšší kapacitou 33 klientů. V případě obecních služeb se průměrná kapacita v jednotlivých krajích pohybovala mezi 11 a 28 klienty a u neziskových organizací mezi 14 a 32 klienty.

Tabulka 21: Průměrná kapacita denních stacionářů (počet klientů) podle typu zřizovatele a kraje

kraj	stát	kraj	obec	nestátní subjekt
Hlavní město Praha		33	15	22
Jihočeský		21	18	22
Jihomoravský	130	9	17	19
Karlovarský			13	22
Královéhradecký		5	17	19
Liberecký		20	13	16
Moravskoslezský			28	17
Olomoucký		26	16	30
Pardubický		10	16	14
Plzeňský	30		13	16
Středočeský	12	19	15	21
Ústecký		12	11	15
Vysočina		5	24	19
Zlínský		8	20	14
ČR celkem	57	19	18	19
minimum	12	5	11	14
maximum	130	33	28	30

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Kontaktní centra

Kontaktní centra jsou dle ustanovení § 59 zákona o sociálních službách určeny osobám „ohroženým závislostí na návykových látkách. Cílem služby je snižování sociálních a zdravotních rizik spojených se zneužíváním návykových látek“ (více viz příloha 2). Službu je možné poskytovat ambulantní i terénní formou.

V Registru bylo **celkem evidováno** 61 kontaktních center, což představovalo 1 % z celkového počtu registrovaných sociálních služeb. Z tohoto celkového počtu služeb jich 14 bylo poskytováno ambulantní i terénní formou a 47 pouze ambulantní formou. Údaj o zřizovateli byl získán u 49 služeb (80 %). Převážná většina služeb kontaktních center (43) byla poskytována nestátními organizacemi a poskytovány byly ve všech krajích - nejčastěji v Ústeckém, Jihomoravském a Moravskoslezském kraji (viz tabulka 22). Vzhledem k nízkému počtu služeb nebylo možné údaje o rané péči podrobněji srovnávat a hodnotit (to se týká jak údajů o počtu služeb, tak údajů o jejich kapacitě).

Tabulka 22: Počty kontaktních center podle typu zřizovatele a kraje

kraj	kraj	obec	nestátní subjekt	zřizovatel nezjištěn	celkem
Hlavní město Praha			4	1	5
Jihočeský			5	1	6
Jihomoravský			7		7
Karlovarský			3		3
Královéhradecký	1		1		2
Liberecký				2	2
Moravskoslezský		3	1	3	7
Olomoucký			5		5
Pardubický			1		1
Plzeňský		1	2		3
Středočeský			5		5
Ústecký		1	4	3	8
Vysočina			3		3
Zlínský			2	2	4
ČR celkem	1	5	43	12	61

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Shrnutí a obecnější zhodnocení zjištěných poznatků

Při podrobném vyhodnocení služeb, které lze poskytovat ambulantní formou, byly sledovány tyto sociální služby: odborné sociální poradenství (684 registrovaných sociálních služeb), denní stacionáře (262) a kontaktní centra (61).

Odborné sociální poradenství bylo ve více než čtyřech pětinach případů poskytováno nestátními organizacemi. Také na celkové kapacitě této služby se ze čtyř pětín podílely nestátní organizace, byť měly ve srovnání s veřejnoprávními poskytovateli této služby v průměru nižší kapacitu. Z veřejnoprávních organizací se na poskytování odborného sociálního poradenství více podílely krajské organizace, což se výrazněji ukazovalo při vyhodnocení údajů kapacitě organizací.

Skladba poskytovatelů odborného sociálního poradenství podle typu zřizovatele se mezi kraji lišila velmi výrazně. Patrné to bylo především ze srovnání údajů o kapacitě odborného sociálního poradenství v jednotlivých krajích podle typu zřizovatele. Ve většině krajů sice bylo možné konstatovat převažující roli nestátních subjektů, nikoliv však ve všech. Z veřejnoprávních organizací se na poskytování odborného sociálního poradenství ve většině krajů výrazněji podílely organizace zřizované krajem, v několika krajích ale byl naopak zaznamenán větší podíl obecních organizací z celkového počtu veřejnoprávních organizací a/nebo větší poměrná kapacita těchto organizací. Přístup institucí veřejné správy k poskytování této sociální služby se tak lišil nejvíce ze všech sledovaných služeb.

Denní stacionáře byly v polovině případů provozovány nestátními organizacemi. Ve zbývajících případech byla tato služba přibližně dvakrát častěji poskytována obecními organizacemi než organizacemi krajskými. Obdobné podíly jednotlivých skupin služeb byly zjištěny i při vyhodnocení kapacity denních stacionářů.

Možnosti srovnání situace mezi jednotlivými kraji v tomto případě značně omezoval malý počet případů. V jednotlivých krajích byly zaznamenány lišící se počty krajských, obecních a nestátních poskytovatelů této služby (jak při rozboru údajů o počtu služeb, tak při vyhodnocení údajů o jejich kapacitě). S ohledem na nízký počet případů ale má toto zjištění spíše orientační charakter.

To platilo ještě výrazněji o službě **kontaktní centra**, u které byl celkový počet registrovaných služeb ještě nižší. U této služby nízký počet případů přímo vylučoval možnost srovnání služeb podle typu jejich zřizovatele v jednotlivých krajích. Celkově za všechny kraje byla tato služba nejčastěji poskytována nestátními organizacemi.

Podobně jako v případě služeb poskytovaných v terénní formě bylo i z dat o **službách poskytovaných ambulantní formou** patrné, že přístup institucí veřejné správy k poskytování různých druhů sociálních služeb v této skupině se velmi výrazně liší. Zřizovatelem organizací provozujících denní stacionáře byly nestátní organizace přibližně v polovině případů, v případě dalších odborného sociálního poradenství a kontaktních center nestátní organizace jednoznačně převažovaly.

Srovnání situace v jednotlivých krajích bylo provedeno pouze u dvou služeb, přičemž v jednom případě byla možnost obecnějšího zhodnocení zjištěných poznatků výrazně limitována nízkým počtem služeb v jednotlivých kategoriích. V obou těchto případech bylo nicméně možné pozorovat mezi kraji značné rozdíly (jak co do podílu počtu služeb jednotlivých typů, tak co do jejich podílu na celkové kapacitě příslušné služby).

Také u této skupiny služeb tak lze na základě zjištěných poznatků konstatovat odlišné přístupy institucí veřejné správy k jejich poskytování, a to jak pokud jde o jednotlivé druhy sociálních služeb, tak u určité služby v různých krajích.

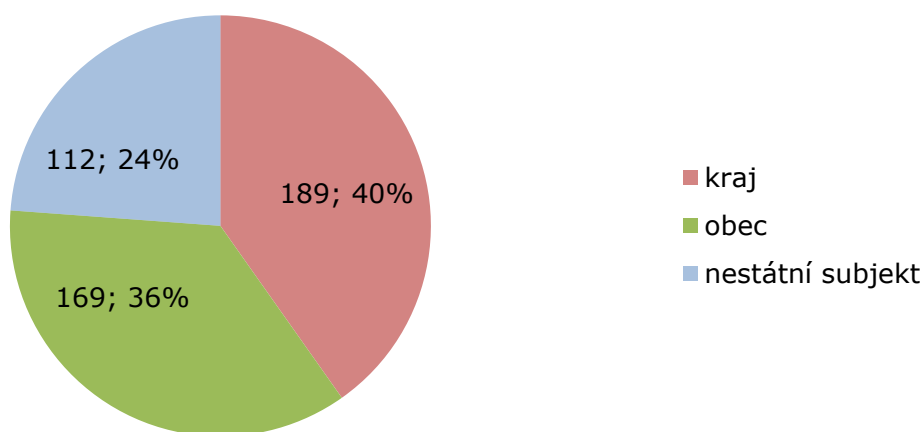
8.3.4 Vybrané pobytové sociální služby

Domovy pro seniory

Služby poskytované v domovech pro seniory jsou dle ustanovení § 49 zákona o sociálních službách určeny osobám, které „mají sníženou soběstačnost zejména z důvodu věku, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby“ (více viz příloha 2). Službu je možné poskytovat pouze v pobytové formě.

V Registru bylo **celkem evidováno 479 domovů pro seniory**, což představovalo 9 % z celkového počtu registrovaných sociálních služeb. Údaj o zřizovateli byl získán u 470 služeb (98 %). Tři čtvrtiny domovů pro seniory mělo veřejnoprávní zřizovatele, přičemž počet těchto organizací provozovaných krajskými a obecními organizacemi byl přibližně srovnatelný (189 v prvním případě, 169 ve druhém, v relativních počtech 40, respektive 36 %). Nestátní organizace provozovaly celkem 112 domovů pro seniory (24 % z jejich celkového počtu).

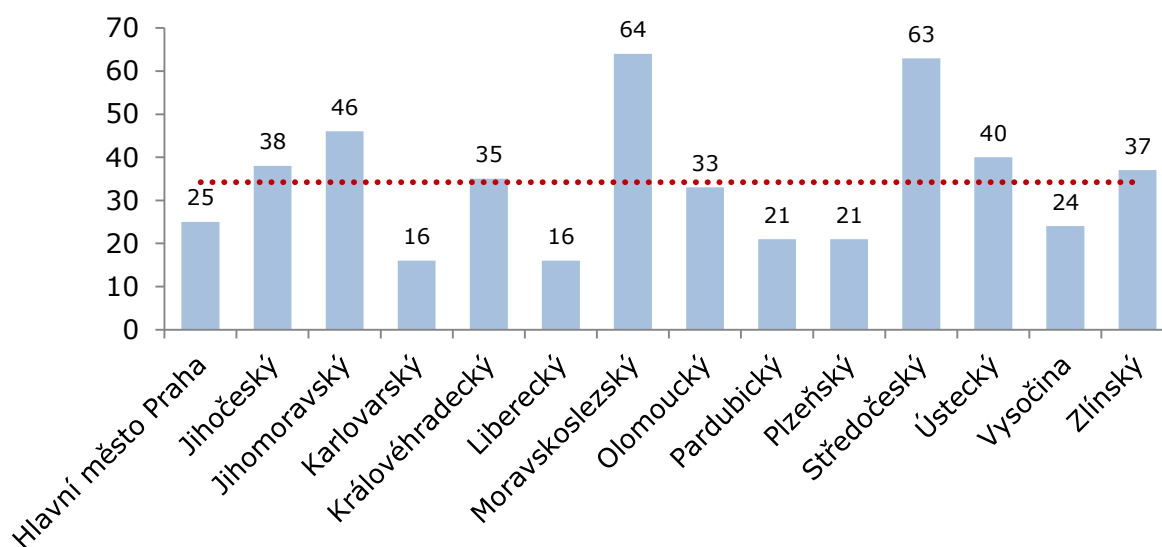
Graf 45: Počty domovů pro seniory podle jejich zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Orientační průměrná hodnota vypočtená z údaje o celkovém počtu služeb v ČR měla u domovů pro seniory hodnotu 34. Od tohoto průměru se nejvýrazněji odchyloval Moravskoslezský kraj (64 domovů pro seniory se sídlem na území kraje) a Středočeský kraj (63). Nejméně domovů pro seniory mělo sídlo v Libereckém (16), Karlovarském (16), Pardubickém (21) a Plzeňském kraji (33).

Graf 46: Celkový počet domovů pro seniory se sídlem v jednotlivých krajích (včetně služeb s nezjištěným zřizovatelem)



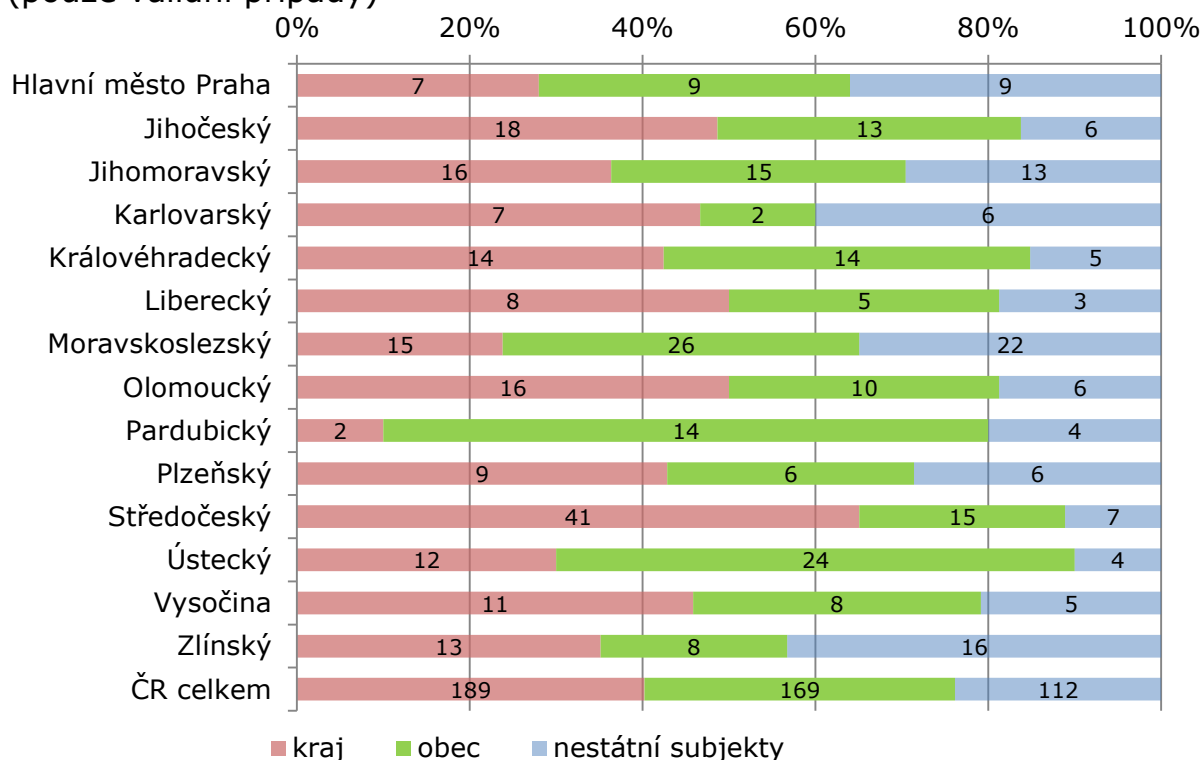
..... průměrný počet na kraj (celkový počet služeb v ČR podělený 14)

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Rozdíly mezi kraji ve struktuře domovů pro seniory z hlediska typu jejich zřizovatele byly velmi výrazné. Mezi kraji byly zjištěny velmi výrazné rozdíly u všech tří sledovaných skupin služeb podle typu zřizovatele a zjištěné rozdíly se týkaly velkého počtu krajů (nejvýrazněji se lišily podíly krajských organizací ve Středočeském, Pardubickém a Moravskoslezském kraji, podíly obecních organizací v Pardubickém, Ústeckém a Karlovarském kraji, podíly nestátních organizací ve Zlínském, Karlovarském, Ústeckém a Středočeském kraji).

Celková variabilita ve struktuře zřizovatelů v jednotlivých krajích tak neodrážela výrazněji odlišnou situaci pouze v určitém kraji, ale bylo možné konstatovat celkově jen velmi malou míru shody mezi kraji.

Graf 47: Počty domovů pro seniory v krajích ČR podle typu zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

U všech tří skupin služeb (podle typu zřizovatele) byl velmi výrazný rozdíl mezi krajem s nejnižším a krajem s nejvyšším podílem příslušné skupiny služeb z celkového počtu domovů pro seniory. Tento rozdíl byl nejméně výraznější u krajských a obecních domovů pro seniory (krajské organizace 10-65 %, obecní 13-73 %). Tyto dvě skupiny poskytovatelů domovů pro seniory se současně poměrně zřetelně doplňovaly (odrazem této skutečnosti je ve srovnání s krajskými i obecními organizacemi nižší rozpětí mezi maximální a minimální zjištěnou hodnotou procentuálního zastoupení nestátních organizací – 10-43 %). Navzdory této skutečnosti

se však kraje velmi výrazně lišily i co do zastoupení domovů pro seniory zřizovaných oběma sledovanými typy institucí veřejné správy na straně jedné a nestátními subjekty na straně druhé (rozdíl mezi nejvyšším a nejnižším zjištěným procentuálním zastoupením byl u nestátních domovů pro seniory 33 %).

Podíl krajských organizací byl nejvyšší ve Středočeském kraji (65 % oproti 40 % v celé ČR). Výrazné odlišnosti byly zjištěny také v některých dalších krajích. V Pardubickém a Moravskoslezském kraji činil podíl krajských domovů pro seniory z jejich celkového počtu 10, respektive 24 %). Lišily se také podíly obecních organizací v Pardubickém a Ústeckém kraji (podíly 70, respektive 60 % oproti 36 % za celou ČR) a odlišné počty nestátních organizací ve Zlínském kraji a Středočeském kraji (v prvním případě 43 %, ve druhém 11 %, celorepublikový průměr 24 %).

Tabulka 23: Relativní četnost domovů pro seniory podle zřizovatele v krajích ČR

kraj	kraj	obec	nestátní subjekt
Hlavní město Praha	28%	36%	36%
Jihočeský	49%	35%	16%
Jihomoravský	36%	34%	30%
Karlovarský	47%	13%	40%
Královéhradecký	42%	42%	15%
Liberecký	50%	31%	19%
Moravskoslezský	24%	41%	35%
Olomoucký	50%	31%	19%
Pardubický	10%	70%	20%
Plzeňský	43%	29%	29%
Středočeský	65%	24%	11%
Ústecký	30%	60%	10%
Vysočina	46%	33%	21%
Zlínský	35%	22%	43%
ČR celkem	40%	36%	24%
minimum	10%	13%	10%
maximum	65%	70%	43%

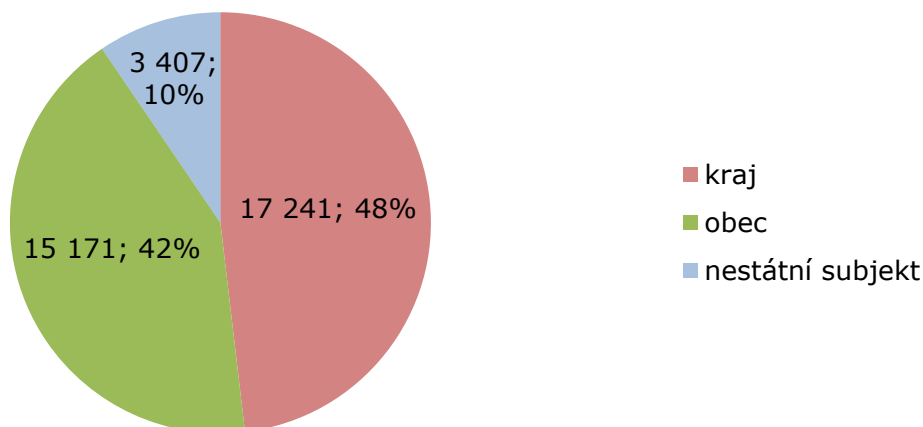
Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), výpočet autor.

Pozn.: Světlejší barvou je zvýrazněna hodnota, u níž byla zaznamenána výrazně nižší četnost oproti hodnotě za celou ČR. Tmavší barvou a zvýrazněním písma je označena hodnota výrazně vyšší průměrná hodnota.

Počet klientů služby byl evidován u 169 domovů pro seniory, tj. u 35 % z nich. Pro účely dalšího srovnání proto byl využit údaj o počtu lůžek, jímž byla kapacita vykazována ve 438 případech, tj. v 91 % případů. Z tohoto počtu se údaj o typu zřizovatele podařilo získat od 429, tj. od 98 % domovů pro seniory, u kterých byla kapacita vykazována počtem lůžek. Těchto 429 dále sledovaných domovů pro seniory mělo úhrnnou kapacitu 35 819 lůžek, což představovalo 99 % z celkové lůžkové kapacity všech domovů pro seniory. Služby zahrnuté do hodnoceného vzorku (tj. služby s dostupným údajem o zřizovateli) tak měly srovnatelnou průměrnou lůžkovou kapacitou jako všechny služby (tj. včetně služeb, u kterých nebyl údaj o zřizovateli získán).

Krajské i obecní domovy pro seniory disponovaly přibližně 90 % z celkové lůžkové kapacity. Z celkového počtu lůžek v domovech pro seniory se téměř polovina (48 %) nacházela v krajských zařízeních a přibližně dvě pětiny (42 %) v zařízeních provozovaných obcemi. Z porovnání těchto zjištění s údaji o počtu služeb je zřejmé, že krajské a obecní domovy pro seniory průměrně disponovaly vyšším počtem lůžek na jednu službu než nestátní domovy pro seniory. V případě krajských domovů pro seniory byl průměrný počet lůžek (na jednu službu vykazující kapacitu počtem lůžek) 93, v případě obecních 97 a u nestátních pouze 39.

Graf 48: Kapacita domovů pro seniory (počet lůžek) podle typu zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

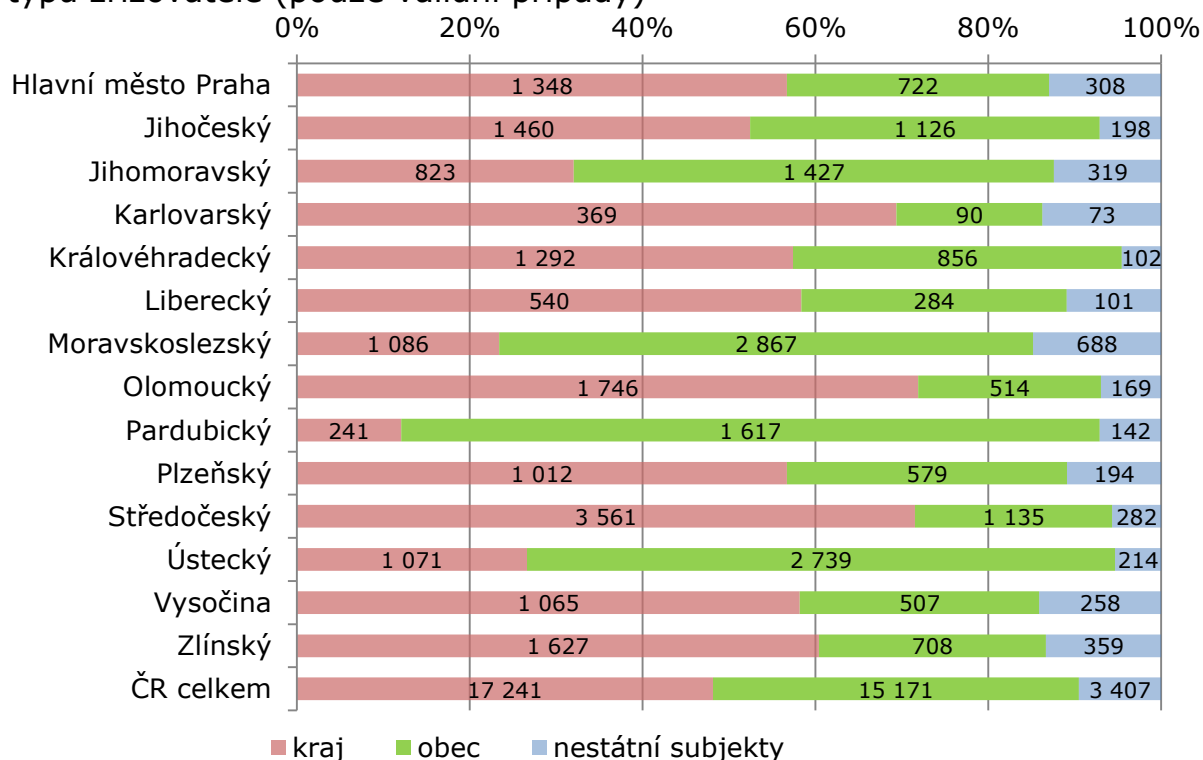
Velmi vysoký podíl služeb zajišťovaných veřejnoprávními poskytovateli na celkové lůžkové kapacitě domovů pro seniory byl zjištěn ve všech krajích. Nejvyšší podíl kapacity služeb s veřejnoprávním zřizovatelem z celkové kapacity domovů pro seniory byl zjištěn v Královéhradeckém, Ústeckém a Středočeském kraji (v prvních dvou případech celkem 95 % celkové lůžkové kapacity, ve druhém 94 %). Nejméně se domovy pro seniory s veřejnoprávním zřizovatelem na celkové lůžkové kapacitě podílely v Moravskoslezském kraji (85 %), Karlovarském kraji a kraji Vysočina (v obou případech 86 % celkové lůžkové kapacity).

Rozdíly mezi kraji co do kapacity služeb zajišťovaných veřejnoprávními poskytovateli tak bylo možné vnímat jako nepřiliš výrazné. Ve srovnání s rozborem údajů o počtu služeb¹²⁶ bylo rozpětí mezi nejvyšším a nejnižším zjištěným podílem kapacity služeb zřizovaných krajem a obcemi na celkové lůžkové kapacitě výrazně užší (v kraji s jejich

¹²⁶ V kraji s nejnižším poměrným zastoupením služeb, jejichž poskytovatele zřizovaly orgány územní samosprávy, jich bylo 57 %, v kraji s nejvyšším zastoupením 90 %.

nejnižší kapacitou 85 %, v kraji s jejich nejvyšší kapacitou 95 %). I v krajích s větším poměrným zastoupením nestátních domovů pro seniory tak mají stěžejní význam služby poskytované organizacemi zřizovanými krajem a obcemi. Jejich poměrný význam je přitom ve všech krajích ČR srovnatelný. V případě poskytování sociální služby domovy pro seniory proto lze roli veřejného a soukromého sektoru i přes výše popsané rozdíly v počtech služeb považovat v jednotlivých krajích za v zásadě srovnatelnou.

Graf 49: Kapacita domovů pro seniory (počet lůžek) v krajích ČR podle typu zřizovatele (pouze validní případy)

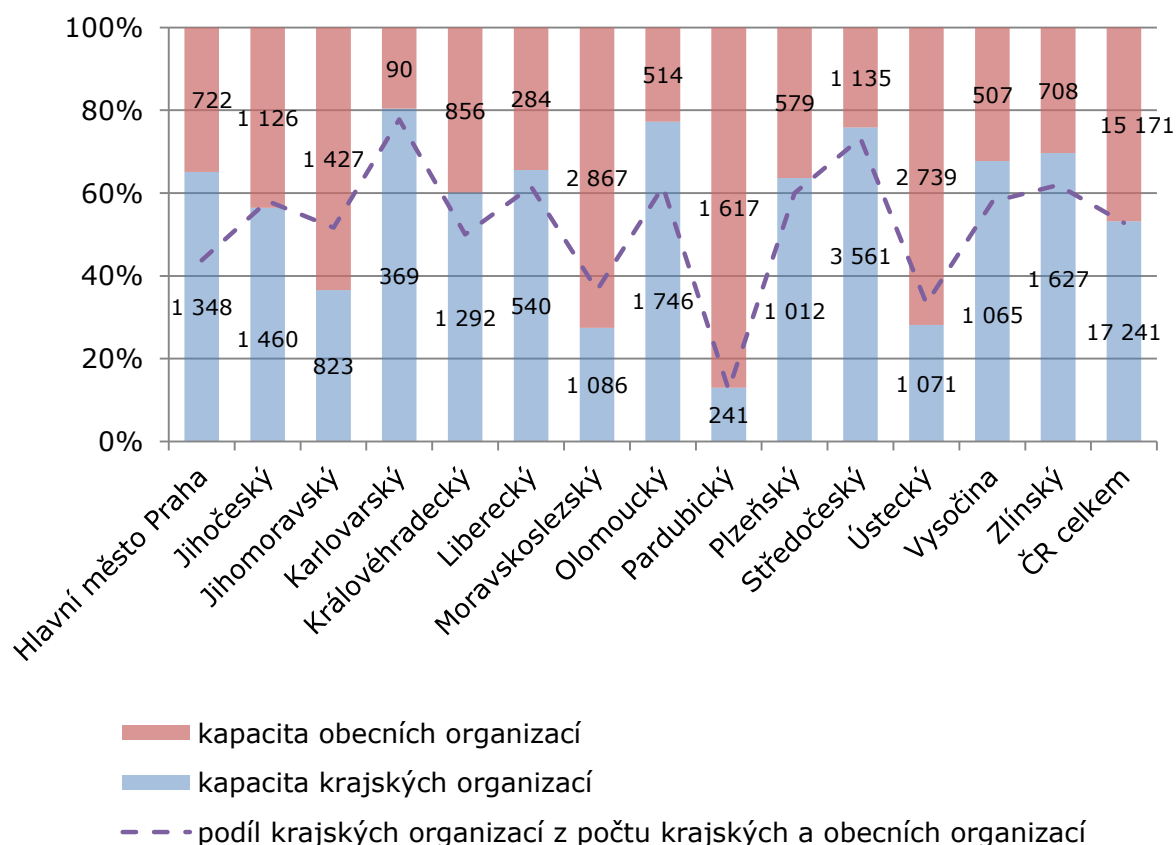


Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Výrazně se naopak mezi kraji lišila celková kapacita domovů pro seniory zřizovaných kraji a obcemi. Lišící se úhrnné kapacity krajských a obecních organizací byly ve většině krajů důsledkem lišícího se zastoupení organizací obou typů v daném kraji. Nicméně v několika krajích odrážely

spíše lišící se průměrnou kapacitu než podíl krajských a obecních služeb z celkového počtu služeb. Vyšší úhrnnou kapacitu krajských organizací, než by bylo možné odhadovat podle podílu krajských organizací, měly krajské organizace v Hlavním městě Praha a v Olomouckém kraji, nižší naopak v Jihomoravském a Moravskoslezském kraji.

Graf 50: Srovnání počtu a kapacity (dle počtu lůžek) u krajských a obecních domovů pro seniory



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

V Hlavním městě Praha byla důvodem zjištěných rozdílů vyšší průměrná kapacita krajských organizací, v Olomouckém kraji nižší průměrná kapacita obecních organizací, v Jihomoravském a Moravskoslezském kraji měly obecní organizace naopak v průměru vyšší kapacitu.

Oproti jiným krajům se průměrná kapacita výrazněji lišila u krajských organizací v Hlavním městě Praha a u nestátních organizací v Pardubické a Ústeckém kraji.

Zatímco ze společného srovnání obecních a krajských domovů pro seniory vyplynula ve všech krajích role samospráv srovnatelná, při rozlišení služeb poskytovaných obecními a krajskými organizacemi byly mezi kraji zaznamenány výrazné rozdíly. Ty ve větší míře odrážely lišící se počty obecních a krajských služeb, v některých případech ale byly výrazně ovlivněny rozdílnou kapacitou provozovaných služeb.

Tabulka 24: Průměrná kapacita domovů (počet lůžek) pro seniory podle typu zřizovatele a kraje (pouze validní případy)

kraj	kraj	obec	nestátní subjekt
Hlavní město Praha	193	103	44
Jihočeský	86	94	50
Jihomoravský	51	119	35
Karlovarský	92	90	24
Královéhradecký	92	61	26
Liberecký	68	57	34
Moravskoslezský	72	115	36
Olomoucký	109	57	56
Pardubický	121	116	71
Plzeňský	112	97	32
Středočeský	87	76	47
Ústecký	89	114	71
Vysočina	97	85	65
Zlínský	125	101	26
ČR celkem	93	97	39
minimum	51	57	24
maximum	193	119	71

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

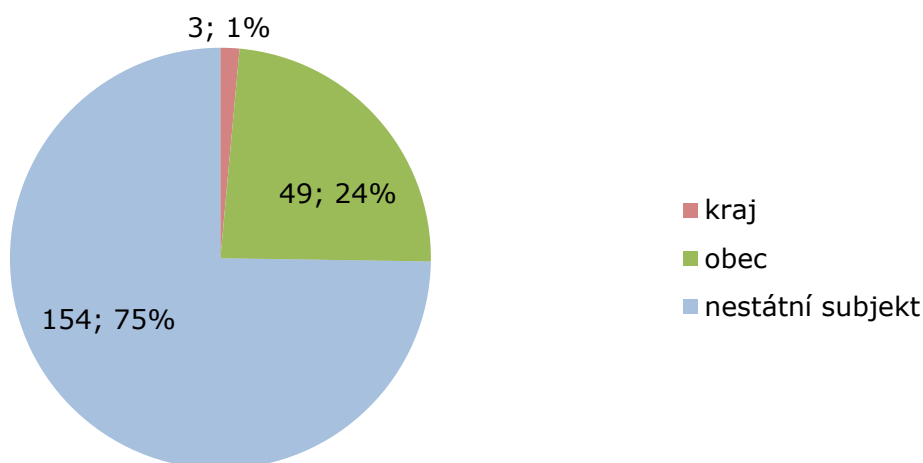
Pozn.: Zvýrazněné hodnoty byly výrazně vyšší než průměr (z-skór vyšší než 1,96), výrazně nižší než průměrné hodnoty (z-skór nižší než -1,96) zaznamenány nebyly.

Azylové domy

Azylové domy poskytují dle ustanovení § 57 zákona o sociálních službách „služby na přechodnou dobu osobám v nepříznivé sociální situaci spojené se ztrátou bydlení“ (více viz příloha 2). Službu je možné poskytovat pouze v pobytové formě.

V Registru bylo **celkem evidováno** 207 azylových domů. Tento počet reprezentoval 4 % z celkového počtu registrovaných sociálních služeb. Údaj o zřizovateli byl získán u 206 služeb (100 %). Tři čtvrtiny azylových domů (154 služeb) byly zřizovány nestátními organizacemi, přibližně z jedné se na jejich poskytování podílely obce (49 služeb) a okrajově se do jejich poskytování zapojovaly také krajské organizace (3 služby).

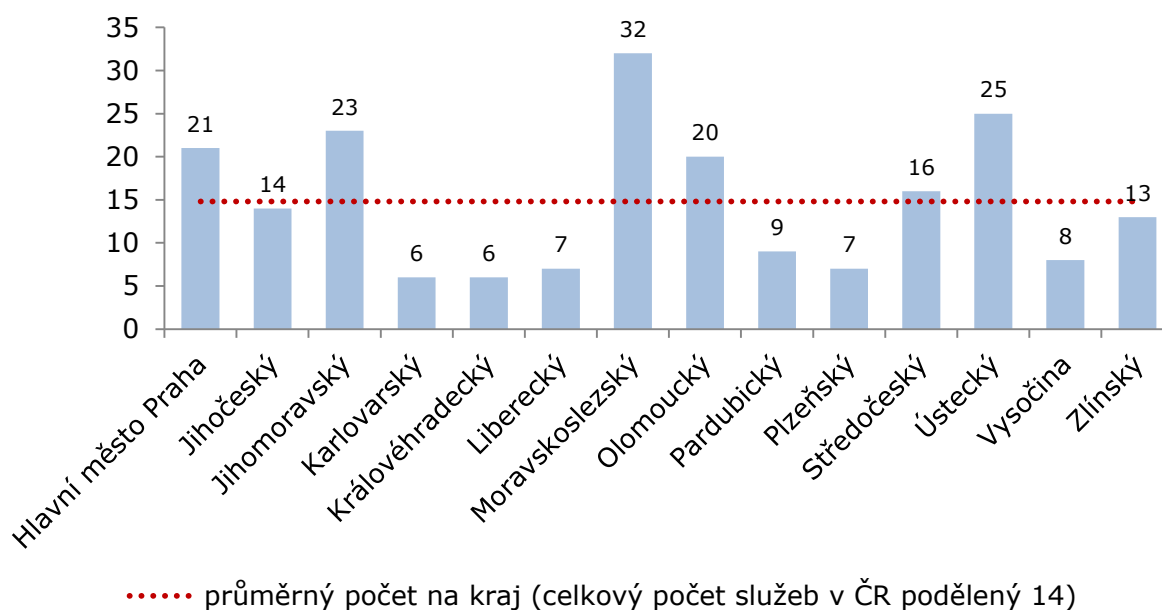
Graf 51: Počty azylových domů podle jejich zřizovatele (pouze validní případy)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

U azylových domů byla hodnota orientačního průměru 15. Od tohoto průměru se nejvýrazněji odchyloval Moravskoslezský kraj (32 azylových domů) a Středočeský kraj (25). Nejméně azylových domů mělo sídlo v Karlovarském (6), Královéhradeckém (6), Libereckém (7) a Plzeňském kraji (7).

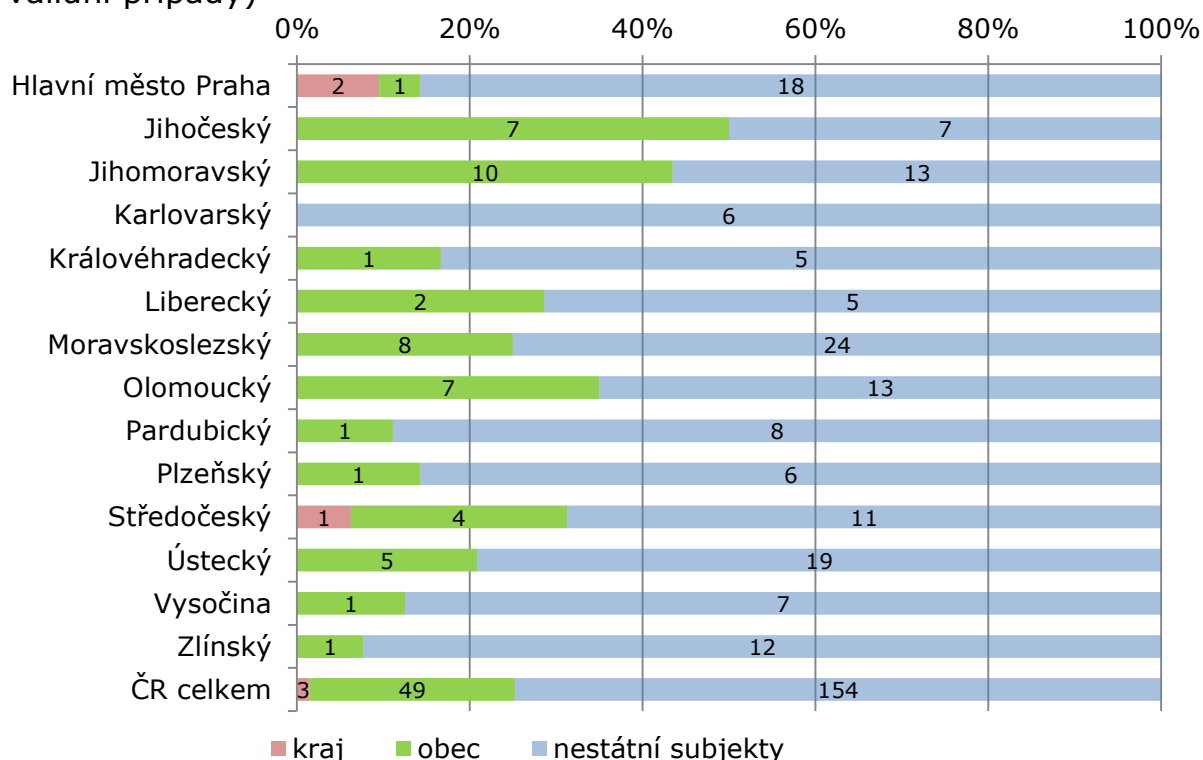
Graf 52: Celkový počet azylových domů se sídlem v jednotlivých krajích (včetně služeb s nezjištěným zřizovatelem)



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Pouze v Jihočeském kraji byl zjištěn shodný počet obecních a nestátních organizací, v ostatních krajích převažovaly (zpravidla velmi výrazně) nestátní organizace, v Karlovarském kraji tuto službu zajišťovaly pouze neziskové organizace.

Graf 53: Počty azylových domů v krajích ČR podle typu zřizovatele (pouze validní případy)

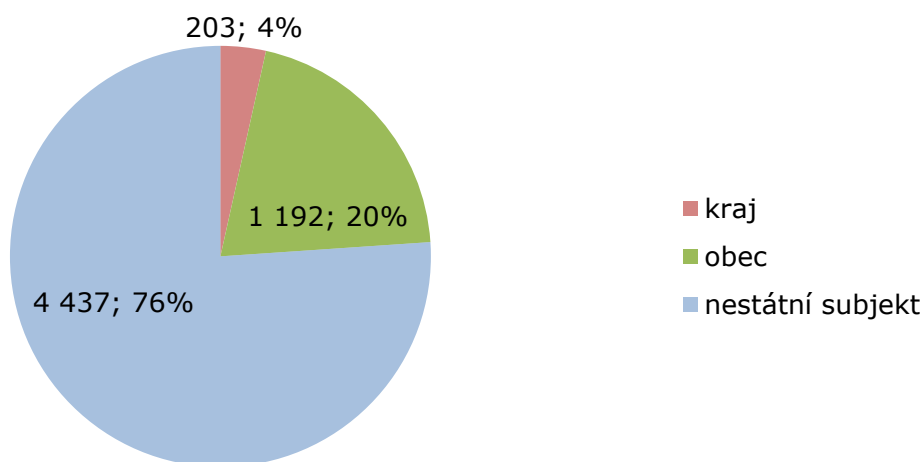


Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Počet klientů služby byl evidován u 65 azylových domů, tj. u 31 % z nich. Pro účely dalšího srovnání proto byl využit údaj o počtu lůžek, jímž byla kapacita vykazována u 190 služeb, tj. v 92 % případů. Z tohoto počtu se údaj o typu zřizovatele podařilo získat od 189, tj. od 99 % azylových domů, u kterých byla kapacita vykazována počtem lůžek. Těchto 189 dále sledovaných azylových domů mělo úhrnnou kapacitu 5 832 lůžek, což představovalo téměř 100 % z celkové lůžkové kapacity všech azylových domů. Služby zahrnuté do hodnoceného vzorku (tj. služby s dostupným údajem o zřizovateli) tak měly srovnatelnou průměrnou lůžkovou kapacitou jako všechny služby (tj. včetně služeb, u kterých nebyl údaj o zřizovateli získán).

Z hlediska kapacity byl podíl nestátních organizací na celkové kapacitě srovnatelný s podílem služeb těchto organizací z celkového počtu azylových domů. U obecních služeb byl jejich podíl na celkové kapacitě nižší ve srovnání s podílem za počet služeb, naopak krajské služby měly z hlediska kapacity vyšší podíl, než jaký by odpovídal jejich poměrnému počtu. Průměrná kapacita nestátních organizací se tak shodovala s průměrnou kapacitou za všechny organizace (31 klientů na jednu službu), obecní organizace měly kapacitu podprůměrnou (28 klientů) a krajské naopak svoji kapacitou průměr výrazně převyšovaly (68 klientů).

Graf 54: Kapacita azylových domů (počet lůžek) podle typu zřizovatele (pouze validní případy)

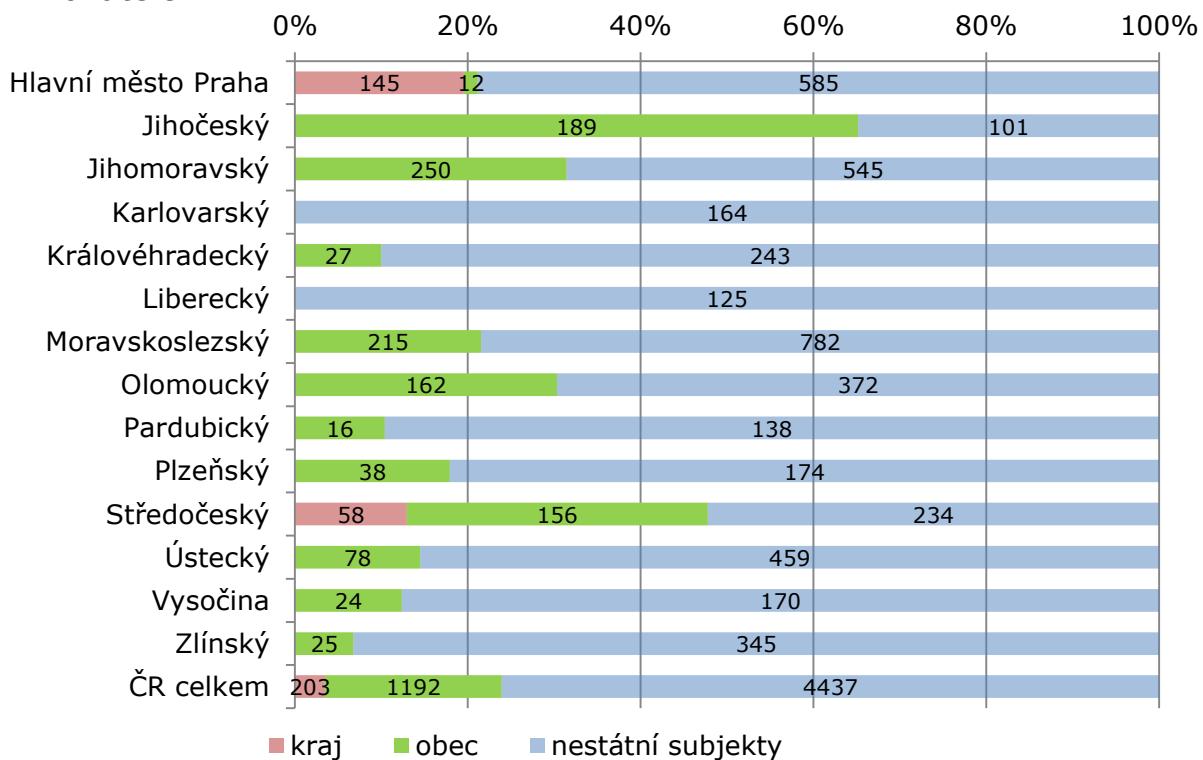


Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Ve všech krajích s výjimkou Jihočeského kraje se na celkové kapacitě azylových domů podílely převážně nestátní organizace. Ve Středočeském kraji kapacita nestátních organizací převyšovala kapacitu veřejnoprávních organizací jen mírně. V Jihomoravském a Olomouckém se nestátní organizace na celkové kapacitě podílely přibližně ze dvou třetin, v dalších krajích jejich kapacita přesahovala tři čtvrtiny celkové zjištěné

kapacity. V Karlovarském a Libereckém kraji se na celkové kapacitě azylových domů podílely pouze nestátní organizace.

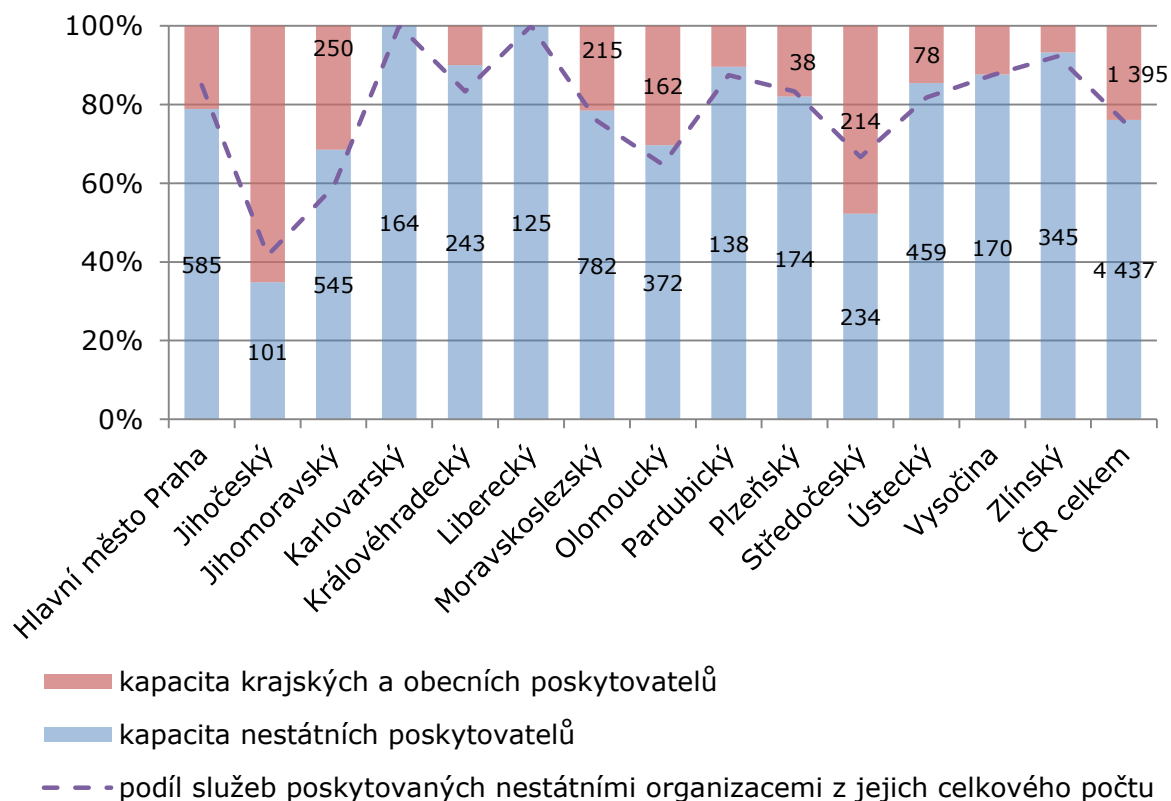
Graf 55: Kapacita azylových domů (počet lůžek) v krajích ČR podle typu zřizovatele



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Podíly azylových domů poskytovaných nestátními a veřejnoprávními organizacemi v jednotlivých krajích se při vyhodnocení kapacity nikterak výrazněji nelišily od podílů zjištěných při vyhodnocení údajů o počtu služeb. Výraznější rozdíl mezi oběma podíly byl zaznamenán pouze ve Středočeském kraji. Z toho je patrné, že ve většině krajů byl poměr mezi průměrnou kapacitou veřejnoprávních i nestátních azylových domů v zásadě srovnatelný.

Graf 56: Srovnání počtu a kapacity (dle počtu lůžek) azylových domů provozovaných veřejnoprávními a nestátními organizacemi



Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnutý služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Ve Středočeském kraji byla důvodem zjištěných rozdílů vyšší průměrná kapacita obecních organizací a provozování azylových domů krajskými organizacemi (které měly všeobecně vyšší průměrnou kapacitu).

Srovnání údajů o azylových domech provozovaných obecními organizacemi ukázalo, že největší rozdíl mezi kraji spočívá v tom, že v Karlovarském a Libereckém kraji žádná organizace zřizovaná obcí sociální službu azylové domy neposkytuje. Dalším zřetelným rozdílem byla také oproti průměru za všechny kraje výrazně nižší kapacita azylových domů v Hlavním městě Praha. Průměrná kapacita nestátních organizací se výrazněji lišila oproti jiným krajům v Královéhradeckém kraji.

Tabulka 25: Průměrná kapacita azylových domů (počet lůžek) podle typu zřizovatele a kraje

kraj	kraj	obec	nestátní subjekt
Hlavní město Praha	73	12	34
Jihočeský		27	20
Jihomoravský		28	42
Karlovarský			27
Královéhradecký		27	49
Liberecký			25
Moravskoslezský		31	36
Olomoucký		27	34
Pardubický		16	20
Plzeňský		38	35
Středočeský	58	39	23
Ústecký		20	26
Vysočina		24	24
Zlínský		25	29
ČR celkem	68	28	31
minimum	58	12	20
maximum	73	39	49

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnuty služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Pozn.: Světlejší barvou jsou zvýrazněny výrazně nižší průměrné hodnoty (z-skór byl nižší než -1,96). Tmavší barvou a zvýrazněním písma jsou označeny hodnoty výrazně vyšší než průměr (z-skór vyšší než 1,96).

Domy na půl cesty

Domy na půl cesty jsou dle ustanovení § 58 zákona o sociálních službách určeny zpravidla osobám do 26 let věku, „které po dosažení zletilosti opouštějí školská zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, popřípadě pro osoby z jiných zařízení pro péči o děti a mládež, a pro osoby, které jsou propuštěny z výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranné léčby.“ (více viz příloha 2). Službu je možné poskytovat pouze v pobytové formě.

V Registru bylo **evidováno celkem** 43 domů na půl cesty, což představovalo 1 % z celkového počtu registrovaných sociálních služeb. Údaj o zřizovateli byl získán u 42 služeb. Převážná většina domů na půl cesty (36) byla provozována nestátními organizacemi. S výjimkou Libereckého kraje byly domy na půl cesty provozovány ve všech krajích. Největší počet těchto služeb byl poskytován v Olomouckém a Ústeckém kraji a v Hlavním městě Praha (viz tabulka 26). Vzhledem k nízkému počtu služeb nebylo možné údaje o rané péči podrobněji srovnávat a hodnotit (to se týká jak údajů o počtu služeb, tak údajů o jejich kapacitě).

Tabulka 26: Počty domů na půl cesty podle typu zřizovatele a kraje

kraj	stát	obec	nestátní subjekt	zřizovatel nezjištěn	celkem
Hlavní město Praha			5		5
Jihočeský		2			2
Jihomoravský		2	2		4
Karlovarský			3		3
Královéhradecký			2		2
Liberecký					0
Moravskoslezský		3	2	1	
Olomoucký			1		6
Pardubický			4		1
Plzeňský		1	1		4
Středočeský	1		5		2
Ústecký		1	3		6
Vysočina			1		4
Zlínský			3		1
ČR celkem	1	9	32	1	43

Zdroj: Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> (údaje k 11. 3. 2011; zahrnutý služby činné k 1. 4. 2011), údaje o typu zřizovatele doplněny podle Ročního výkazu o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb, údajů poskytnutých ÚZIS a informací dohledaných podle identifikačních čísel organizací, popřípadě jejich názvů; výpočet autor.

Shrnutí a obecnější zhodnocení zjištěných poznatků

Do podrobného vyhodnocení pobytových sociálních služeb byly zahrnuty domovy pro seniory (479 registrovaných sociálních služeb), azylové domy (207) a domy na půl cesty (43).

Zřizovatelem tří čtvrtin **domovů pro seniory** byly instituce veřejné správy, podíl kraji a obcemi zřizovaných organizací přitom byl srovnatelný. Podíl domovů zřizovaných institucemi veřejné správy z celkového počtu těchto služeb byl ještě vyšší v případě celkové kapacity poskytovaných služeb. Mezi krajskými a obecními organizacemi nebyl ani z hlediska jejich kapacity zaznamenán příliš výrazný rozdíl. Srovnání údajů o počtu služeb s údaji o kapacitě dokládalo vyšší průměrnou kapacitu krajských i obecních domovů pro seniory.

Celkově tak lze u této sociální služby konstatovat, že na jejím poskytování se jednoznačně výrazněji podílel veřejný sektor, přičemž role krajských a obecních samospráv byla u této sociální služby v zásadě srovnatelná. Tyto skutečnosti dokládaly údaje o počtu služeb i údaje o jejich kapacitě.

Zatímco celkově byla role veřejného a soukromého sektoru v případě poskytování sociální služby domovy pro seniory v jednotlivých krajích srovnatelná, role obecních a krajských samospráv se v jednotlivých krajích lišila velmi výrazně.

Azylové domy provozovaly ve třech čtvrtinách případů nestátní organizace. Z veřejnoprávních organizací se na poskytování této sociální služby podílely převážně obecní organizace, význam krajských organizací. Obdobná situace byla zjištěna i při vyhodnocení údajů o kapacitě. V tomto případě byla ale zaznamenána poněkud výraznější role krajských organizací. Největší průměrná kapacita byla zjištěna u pečovatelských služeb zajišťovaných krajskými organizacemi, nejnižší u obecních organizací (rozdíl oproti průměrné kapacitě nicméně nebyl velký).

Celkově se tak na poskytování této služby výrazněji podílel nestátní sektor. Z institucí veřejné samosprávy se na poskytování této služby více

angažovaly obecní samosprávy, a to i přes větší kapacitu krajských organizací.

Podíl veřejnoprávních organizací (většinou obecních) a nestátních subjektů na celkové kapacitě terénních programů se v jednotlivých krajích lišil velmi výrazně. Podíly těchto skupin organizací zjištěné v jednotlivých krajích přitom bylo většinou zcela srovnatelné při hodnocení počtu služeb a jejich kapacity. Ve většině krajů tak byl poměr mezi průměrnou kapacitou veřejnoprávních a nestátních organizací srovnatelný. Role institucí veřejné správy (převážně obecní samosprávy) se tak v jednotlivých krajích lišila poměrně výrazně, ve většině krajů ale byly tyto služby zajišťovány buď výhradně, nebo převážně nestátními subjekty.

Domy na půl cesty provozovaly převážně nestátní organizace, nezanedbatelnou roli při jejich poskytování ale měly také obecní organizace. Vzhledem k nízkému počtu registrovaných služeb nebylo v tomto případě možné údaje o typech zřizovatele službě v jednotlivých krajích porovnávat.

Mezi srovnávanými **pobytovými službami** byly zjištěny značné rozdíly co do skladby jejich zřizovatelů: zatímco domovy pro seniory byly nejčastěji provozovány veřejnoprávními organizacemi (ve srovnatelné míře obecními a krajskými), další dvě sledované služby byly poskytovány převážně nestátními organizacemi. I přesto, že do tohoto srovnání byly zahrnuty pouze tři druhy sociálních služeb, je z uvedeného srovnání patrný lišící se přístup institucí veřejné správy k poskytování různých druhů sociálních služeb v této skupině.

U obou druhů sociálních služeb, u kterých bylo provedeno srovnání situace v krajích ČR, byly zaznamenány zřetelné odlišnosti mezi jednotlivými kraji (ať už při hodnocení údajů o počtu poskytovatelů, vybraných údajů o kapacitě služeb nebo u obou těchto skupin údajů).

Také z rozboru údajů o službách v této poslední sledované skupině vyplynuly lišící se přístupy institucí veřejné správy k jejich poskytování (u jednotlivých druhů sociálních služeb i u určité služby v různých krajích).

9. Závěry

Zapojení institucí veřejné správy přímo do poskytování sociálních služeb představuje důležitou charakteristiku, která z velké části vypovídá o celkové roli institucí veřejné správy v této oblasti. Toto lze konstatovat ve vztahu k institucím veřejné správy všeobecně, tak také ve vztahu k různým typům institucí veřejné správy, tj. institucím reprezentujícím státní správu, základní i vyšší územní samosprávné celky (kraje a obce).

Tato otázka byla v této práci sledována z několika perspektiv. Především byla pozornost věnována *míře zapojení institucí reprezentujících různé sektory národního hospodářství*¹²⁷ do poskytování sociálních služeb. Míra zapojení subjektů reprezentujících jednotlivé sektory byla sledována z více různých hledisek (počet poskytovatelů zřizovaných těmito subjekty, počet jimi poskytovaných sociálních služeb a jejich kapacita). Poslednímu důležitému aspektu týkajícímu se cíle a výzkumné otázky této práce, tj. míře autonomie organizací zřizovaných institucemi veřejné správy nebylo možné se věnovat důkladněji a v této souvislosti byl pouze nastíněn okruh využívaných právních forem.

Dále bylo zjišťováno, zda existují *rozdíly mezi kraji v souvislosti s poskytováním sociálních služeb*, v čem tyto rozdíly spočívají a jak jsou výrazné. Kromě samotné míry zapojení subjektů reprezentujících různé institucionální sektory do poskytování sociálních služeb byly sledovány také vybrané *oblasti působení těchto subjektů* (tj. konkrétní druhy sociálních služeb) a formy jejich *organizačního zajištění* (právní formy poskytovatelů, souvislosti mezi typem zřizovatele organizace a její právní formou). Při vyhodnocování uvedených rovin sledovaného výzkumného problému byla současně reflektována skutečnost, že mezi různými druhy sociálních služeb mohou s ohledem na jejich odlišné vymezení existovat

¹²⁷ Pro téma práce se jako vhodné ukazovalo využití z poněkud upraveného čtyřsektorového modelu národního hospodářství [Pestoff 1995 aj.]. Pro účely této práce byly posuzovány společně organizace občanského sektoru a tržní subjekty. Naopak v rámci veřejného sektoru byly rozlišovány subjekty reprezentující základní úroveň územní samosprávy (obce, obcemi zřizované organizace), vyšší úroveň územní samosprávy (kraje, kraji zřizované organizace) a státní správu (stát, jeho organizační složky a jím zřizované organizace).

rozdíly. Bylo proto rovněž zjišťováno, zda, jaké a v čem spočívají *rozdíly mezi různými druhy služeb*.

Vyhodnocení poznatků o vybraných druzích sociálních služeb dokládala, že u jednotlivých druhů sociálních služeb se velmi liší míra zapojení různých skupin organizací do poskytování sociálních služeb. O tom vypovídaly nejen údaje o počtu poskytovatelů sociálních služeb příslušného typu, ale také údaje o kapacitě služeb provozovaných jednotlivými skupinami poskytovatelů.¹²⁸

Velmi zřetelné odlišnosti mezi různými druhy sociálních služeb přitom byly v tomto ohledu zjištěny u každé ze tří forem poskytování sociálních služeb (tj. u sociálních služeb poskytovaných v terénní, ambulantní i pobytové formě). Ani podle formy poskytování tak není možné sociální služby sdružit do kategorie, která by byla z hlediska převažujícího typu zřizovatele jednotnější. Lze proto předpokládat nanejvýš výraznější roli nestátních subjektů u služeb sociální prevence a sociálního poradenství a výraznější zapojení institucí veřejné správy do poskytování služeb sociální péče. I tyto (velmi obecné a velmi široké) skupiny sociálních služeb jsou ale z hlediska převažujícího typu zřizovatele velmi různorodé a nejpřesnější je proto sledování této otázky samostatně pro každý druh sociálních služby nebo za vybrané druhy sociálních služeb.

Mezi hodnocenými druhy sociálních služeb byly zastoupeny služby zajišťované ve větší míře nestátními subjekty i služby zajišťované převážně veřejnoprávními organizacemi. Mezi jednotlivými službami bylo možné pozorovat výrazné rozdíly i v otázce, která ze skupin veřejnoprávních organizací poskytuje příslušnou službu častěji (zda obecní

¹²⁸ Mezi těmito typy údajů byla často patrná určitá souvislost. Ta by naznačovala, že pro potřeby rychlého orientačního zjištění významu různých skupin poskytovatelů mohou být postačující již i samotné údaje o počtu poskytovatelů sociálních služeb. Optimální nicméně je současné sledování kapacity služeb minimálně podle indikátoru kapacity, který je k hodnocení kapacity příslušné sociální služby jejími poskytovateli využíván nejčastěji. Navzdory určité souvislosti totiž některá provedená podrobná srovnání obou skupin údajů prokazovala naopak existenci zřetelných rozdílů mezi zjištěními vyplývajícími z analýzy počtu služeb a zjištěními vyplývajícími z rozboru údajů o kapacitě.

či krajské organizace - role organizací zřizovaných státem byla celkově pouze marginální).

Uvedená zjištění týkající se rozdílů mezi jednotlivými druhy sociálních služeb je potřebné vést v patrnosti při hodnocení údajů o poskytovatelích sociálních služeb a souhrnných údajů za všechny druhy sociálních služeb. Tyto dvě další skupiny údajů sice již vypovídají o celé oblasti sociálních služeb, ale z popsaných skutečností je patrné, že jde o údaje vyznačující se značnou vnitřní nesourodostí.

Z **celkového počtu poskytovatelů**, u kterých byl zjištěn zřizovatel, jich polovinu reprezentovaly organizace zřizované nestátními subjekty. Většinu nestátních subjektů zřizovaly organizace občanského sektoru (církevní právnické osoby a občanská sdružení) a organizace zřizované jinými právnickými osobami (organizace s tímto zřizovatelem mohly zahrnovat organizace tržního, občanského i veřejného sektoru, většinou se přitom jednalo o nestátní organizace, u nichž nebylo možné dále rozlišit, zdali reprezentují tržní či občanský sektor).

Převážná většina veřejnoprávních subjektů poskytujících sociální služby byla zřizována obcemi a kraji (a to oběma typy subjektů zhruba ve srovnatelné míře, v poněkud větší míře byly zřizovateli obce), podíl státem zřizovaných organizací byl minimální.

Role státu při poskytování sociálních služeb byla marginální a tuto kategorii reprezentovaly řádově pouze jednotky případů (celkem 15 subjektů). Převažující právní formou u těchto organizací byly příspěvkové organizace (11 z celkem 15 organizací).

Také krajem zřizované organizace měly nejčastěji právní formu příspěvkové organizace (94 %), druhou nejčastější, avšak již výrazně méně zastoupenou (4 %) právní formou byly akciové společnosti. Podíl příspěvkových organizací byl v jednotlivých krajích zcela srovnatelný, zřetelně menší podíl příspěvkových organizací byl zjištěn pouze v Plzeňském kraji.

Obecní organizace byly ve zhruba srovnatelné míře zastoupeny obcemi nebo městskými částmi a příspěvkovými organizacemi. V jednotlivých krajích se jejich zastoupení lišilo velice výrazně – u obcí nebo městských částí se jejich relativní podíl z celkového počtu obecních organizací pohyboval v rozmezí hodnot 9 – 85 %, u příspěvkových organizací bylo rozpětí mezi nejvyšším a nejnižším zjištěným relativním podílem 10-70 %.

Skladba poskytovatelů podle zřizovatele a **skladba registrovaných sociálních služeb** podle téhož parametru se od sebe lišily, v některých případech i velmi výrazně. Důvody těchto rozdílů lze spatřovat v odlišných počtech sociálních služeb na jednoho poskytovatele podle právní formy.

Srovnání situace v jednotlivých krajích odhalilo značné odlišnosti mezi kraji v případě všech tří provedených tematických analýz (podle údajů o počtu poskytovatelů, souhrnných údajů o všech sociálních službách i údajů o vybraných druzích sociálních služeb). V rámci některých dílčích analýz byly mezi kraji zjištěny spíše rozdíly v celkovém zapojení institucí veřejné správy do poskytování sociálních služeb, zatímco v jiných případech se mezi kraji lišila spíše míra zapojení obcí a krajů. Zjištěnou variabilitu přístupů v jednotlivých krajích tak lze považovat celkově za velmi výraznou, a to ve více různých směrech (odlišnosti potvrzovala značná část provedených analýz, zároveň se při analýze různých sledovaných aspektů tyto odlišnosti týkaly různých skupin subjektů).

Na základě zjištěných poznatků lze vyvodit také několik závěrů týkajících se **obecněji stávající politiky sociálních služeb**. Předně je třeba opět poukázat na celkově velmi výraznou roli nestátních subjektů a jen zcela minimální zapojení státu do poskytování sociálních služeb. To do značné míry odpovídá pojetí sociálních služeb jako pododvětví národního hospodářství, jež sice veřejné instituce stále poměrně výrazně utvářejí, ale spíše jinými prostředky, než přímo poskytováním služeb v této oblasti. Současně je toto zjištění v souladu také s *principem subsidiarity*, který

představuje významné východisko při rozhodování o zapojení institucí veřejné správy do poskytování sociálních služeb.

Je nicméně otázkou, zda je v souladu s tímto principem i poměrně výrazné zapojení krajských a obecních organizací do poskytování sociálních služeb. Lze to, že kraje a obce jsou zřizovateli poloviny poskytovatelů sociálních služeb, ještě považovat za odraz snahy o subsidiární zajištění sociálních služeb v oblastech, v nichž nestátní poskytovatelé nepůsobí nebo jejich kapacity nedostačují?

Zjištěný rozsah zapojení krajských a obecních organizací do poskytování sociálních služeb a také okruh služeb, které jsou krajskými a obecními organizacemi zajišťovány,¹²⁹ ale vypovídají o tom, že pro zapojení územních samospráv do poskytování sociálních služeb jsou patrně významné jiné faktory (především historický vývoj v oblasti sociálních služeb na příslušném území, aktivní přístup institucí veřejné správy v oblasti sociálních služeb, jejich stávající personální a finanční kapacity apod.).

Na základě provedeného rozboru údajů o jednotlivých druzích sociálních služeb lze říci, že obecní a krajské organizace poskytující sociální služby nepředstavují pouze „doplňkové“ subsidiární aktéry v oblastech, v nichž lze předpokládat přenesení pravomocí za ucelenost sítě sociálních služeb na vyšší úroveň (tj. specializované služby, služby pro specifické skupiny osob, které v potřebném rozsahu neposkytuje jiný subjekt a jež jsou přitom na daném území již potřebné).¹³⁰ Tyto

¹²⁹ Za pozornost v této souvislosti stojí skutečnost, že v této práci sledované vysoce specializované služby poskytované v minimálním rozsahu byly zajišťovány převážně nestátními subjekty. Přitom subsidiární přenesení jejich poskytování na instituce veřejné správy (a následně na vyšší článek územní samosprávy) lze předpokládat právě u takovýchto služeb. Kraje a obce však poskytovaly i služby sociální péče, u kterých je obecně nižší potřeba subsidiárního přenesení na vyšší úroveň (domovy pro seniory). (Toto konstatování ale není všeobecně platné, například u pečovatelské služby byla služba zajištěna převážně základními územními samosprávnými celky a doplňkově nestátním sektorem, tj. v tomto případě služba byla poskytována na nižší úrovni).

¹³⁰ K tomu je ale potřebné dodat, že poskytování sociálních služeb je (nebo může) být pouze jednou z agend institucí veřejné správy a instituce veřejné správy mohou síť sociálních služeb v této oblasti posilovat i jinými prostředky než přímým poskytováním sociálních služeb, tj. zejména financováním subjektů, které tyto typy služeb poskytují. Nízké angažmá institucí veřejné správy při přímém poskytování těchto služeb přitom

organizace spíše „zahušťují“ síť sociálních služeb v oblastech, v nichž v menší či větší míře působí i jiné typy subjektů. Platnost tohoto poznatku samozřejmě značně omezuje to, že předmětem analýzy byly pouze vybrané sociální služby a tento poznatek by bylo patrně potřebné dále ověřit vyhodnocením většího počtu sociálních služeb.

Princip subsidiarity samozřejmě není jediným východiskem, o které by se mělo opírat rozhodnutí institucí veřejné správy poskytovat sociální služby. Zjištěná data naznačují, že tento princip je patrně spíše druhotný a rozhodnutí o poskytování sociálních služeb patrně mají oporu v jiných okolnostech.

Velmi podstatným zjištěním je také to, že *situace v jednotlivých krajích* se z hlediska zapojení institucí veřejné správy do poskytování sociálních služeb liší poměrně výrazně. To odráží poměrně značnou autonomii jak krajských, tak také obecních samospráv při poskytování sociálních služeb, ale také značnou roztržitost územně administrativního uspořádání České republiky (celkový počet obcí a jejich komplikovaná struktura, celkový počet krajů a paralelní existence regionů soudržnosti, kompetence, jimiž různé skupiny obcí a kraje disponují, jejich vzájemné vyvážení a sladění apod.), lišící se potřebnost sociálních služeb v různých oblastech i předpoklady pro jejich zajištění (kapacitní, finanční, míra kooperace s dalšími subjekty apod.).

Z tohoto výčtu možných důvodů této situace je patrné, že zjištěný poznatek je velmi obtížné zhodnotit z hlediska toho, zdali odlišnosti mezi kraji chápat spíše negativně jako značnou fragmentizaci politiky sociálních služeb (poněkud s nadsázkou řečeno, zda existuje 14 samostatných politik sociálních služeb) nebo pozitivně jako důsledek snahy samospráv (krajských i obecních) v maximální míře zohlednit kontext politiky sociálních služeb na daném území. Lze předpokládat, že do současné situace se patrně promítají obě tyto tendence.

nevyklučuje možnost, že těmto službám instituce veřejné správy věnují dostatečnou pozornost a podporují jiné organizace, které tyto služby poskytují.

Z poznatků o *právních formách veřejnoprávních poskytovatelů sociálních služeb* je patrná zřetelná převaha právních forem přímo řízených zřizovatelem nebo s nižší mírou autonomie při rozhodování (organizační složky, příspěvkové organizace). Ačkoli je tedy i v pododvětví sociálních služeb velice často vznášena otázka vyšší míry kontraktování služeb, zřizování veřejnoprávních agentur, případně privatizace veřejných služeb, v praxi patrně zatím k výraznějšímu posunu tímto směrem nedochází. Uvedený poznatek ale je nutno vnímat spíše jako rámcovou vstupní informaci, protože vyhodnocení údajů o právní formě veřejnoprávních organizací lze chápat pouze jako určitý orientační indikátor a této otázce je potřebné věnovat samostatnou pozornost.

Tato práce ukázala, že na otázku, jaká je v současnosti míra zapojení institucí veřejné správy do poskytování sociálních služeb, nelze získat zcela jednoznačnou odpověď, protože tato otázka má více různých rovin. Při vyhodnocení každé z nich přitom můžeme pozorovat různé, často i protichůdné tendence, které znesnadňují možnost jednoznačného zhodnocení současné politiky sociálních služeb z hlediska zapojení institucí veřejné správy do poskytování služeb.

Lze tak pozorovat velmi výrazné zapojení institucí veřejné správy, reprezentovaných ovšem takřka výhradně pouze kraji a obcemi. Dále jsou v této otázce zřetelně patrné velmi výrazné rozdíly mezi jednotlivými kraji ČR, které lze pozorovat u širokého okruhu aspektů sledované problematiky. Zároveň lze pozorovat, že instituce veřejné správy (nejsou-li přímo poskytovatelem sociální služby) provozují organizace s právními formami příznačnými pro veřejný sektor a tendence ke kontraktování či privatizaci se v této oblasti doposud výrazněji neprojevují (toto konstatování by nicméně vyžadovalo další ověření, analyzovaná data lze v tomto směru považovat pouze za indikativní). Rozhodnutí institucí veřejné správy zachovat si i nadále poměrně výraznou úlohu v této oblasti (pokud tedy je platný předpoklad tohoto trendu, který byl odvozen od spíše ilustrativního vyhodnocení údajů o právní formě organizací

zřizovaných institucemi veřejné správy) lze v kontextu aktuálních společenskoekonomických trendů (hospodářská recese) považovat za odpovídající.

Celkově se tak ukazuje, že politika sociálních služeb představuje (alespoň tedy v případě otázky zapojení institucí veřejné správy do poskytování sociálních služeb) v současnosti velice živý fenomén, v němž se s různou silou uplatňují odlišné tendence a principy, které mnohdy působí částečně proti sobě nebo se navzájem vyvažují. V některých oblastech tak nabývají na významu spíše decentralizační trendy, zatímco v jiných je patrný spíše trend k centralizaci. Podobně lze v některých oblastech pozorovat spíše trend k většímu uplatnění nestátních organizací, zatímco v jiných oblastech naopak spíše snahu institucí veřejné správy zapojit se přímo do poskytování sociálních služeb. Ze zjištěné neurčitosti zaměření směřování systému sociálních služeb v České republice lze zároveň usuzovat, že principy, které se do celkového uspořádání systému sociálních služeb promítají, jsou patrně vybírány poměrně selektivně nebo nejsou správně nebo dostatečně důsledně aplikovány.

Resumé

Sociální služby představují v systému sociální ochrany obyvatel formalizovaný nástroj pro poskytování pomoci a podpory osobám ocitajícím se v nepříznivé sociální situaci a/nebo ohroženým sociálním vyloučením. Možnosti poskytování sociálních služeb a skutečný rozsah jejich poskytování odrážejí celou řadu různých výchozích předpokladů, kompetencí, kapacit, zájmů apod. u více různých skupin aktérů. Pro označení těchto aspektů lze použít spojení politika sociálních služeb (byť je zřejmé, že toto spojení může v širším pojetí odkazovat i k dalším důležitým okolnostem týkajícím se sociální ochrany obyvatel).

Jednou z nejdůležitějších otázek charakterizujících politiku sociálních služeb na určitém území je míra zapojení různých skupin poskytovatelů sociálních služeb přímo do poskytování sociálních služeb na daném území. V této souvislosti je stěžejní především rozlišení mezi veřejnoprávními a soukromoprávními organizacemi (tj. v prvním případě organizační složky státu, obce, státem, kraji nebo obcemi zřizované organizace, ve druhém případě tržní subjekty, fyzické osoby – podnikatelé nebo organizace občanského sektoru). Současné uspořádání systému sociálních služeb předpokládá, že obě tyto skupiny organizací mají mít při poskytování sociálních služeb - přinejmenším teoreticky - stejné možnosti.

I přes tento předpoklad se ale ukazuje jako potřebné, věnovat pozornost tomu, do jaké míry se jednotlivé skupiny poskytovatelů angažují přímo při poskytování sociálních služeb v České republice a také některým dalším otázkám, které s tímto tématem souvisejí - důvodům zapojení různých skupin subjektů do poskytování sociálních služeb, významu forem jejich zapojení do poskytování sociálních služeb nebo dopadům jejich zapojení na celý systém sociálních služeb a jeho fungování.

Cílem této práce je především vyhodnotit míru zapojení institucí veřejné správy (stát, obce, kraje) do poskytování sociálních služeb, pozornost je přirozeně věnována i službám poskytovaným soukromoprávními organizacemi. Tato otázka z velké části (i když

rozhodně ne vyčerpávajícím způsobem) vypovídá o celkové roli institucí veřejné správy v oblasti sociálních služeb a její vyjasnění je klíčovým předpokladem při snaze o posouzení obecnější otázky, nakolik jsou sociální služby službami veřejnými.

Po přiblížení cílů a výzkumného problému této práce a rozboru jejich nejvýznamnějších veřejně politických souvislostí je pozornost věnována vymezení oblasti zkoumání a klíčových pojmů. Dále jsou přiblížena nejdůležitější teoretická východiska a praktické implikace vybraných teoretických přístupů. V dalších kapitolách této práce je pozornost věnována vývoji pojetí sociálních služeb na území České republiky, nejdůležitějším charakteristikám politiky sociálních služeb a klíčovými aktéry této politiky. Poté jsou přiblíženy metodologické aspekty empirické analýzy a vyhodnocena data o poskytovatelích sociálních služeb a jimi provozovaných službách. Nejdůležitější zjištěné poznatky a jejich obecnější implikace jsou shrnuty v závěrečné kapitole práce.

Summary

Social services should be perceived as important instrument of the system of social protection and represent formal aid mechanism supporting people in need or people under risk of social exclusion. However existing conditions for the provision of social services and current extent of their provision depend on many various aspects – i. e. above all existing regulation, competences of relevant actors, their capacities, interests etc. It is difficult to find appropriate all-catch term for the variety of all relevant aspects, however the term policy of social services should be considered as suitable, though its ambiguous nature and vast of approaches to its definition.

Different aspects therefore should be reflected within the effort to depict the policy of social services. However the extent of provision of social services by organisation representing different institutional sectors should be considered as crucial factor which influences this policy enormously. Two main groups of organisations should be distinguished in this regard primarily – public and private organisations. However both these broad categories consist of different subjects: state, regional or municipal organisations in the first case and for-profit organisations, entrepreneurs, social enterprises or non-profit organisations in the second. According to contemporary legal regulation all these subjects should have – at least theoretically – equal conditions for the provision of their services.

Despite of this fact, there still prevail many important rationales which call for a detailed insight into this matter. At the same time, not solely the extent of provision of social services by different organisations, but also its reasoning, forms and impacts should be recognised in this regard.

The primary aim of the thesis is to analyse the extent of provision of social services by public organisations (all above mentioned types), however the provision of social services by private organisations has been analysed as well, because this question is complementary to the previous

one. The analysis of public and private providers of social services is – not sufficient, but very important – basis for answering a more general question on the role of public administration in the area of social services. This matter builds at the same time essential prerequisite for considerations, whether the terms social services and public services match together, in which regard and into which extent.

The aims and research question of the thesis are presented in the beginning. The investigated area and key terms are described consequently. Following chapter concerns on the description of relevant theoretical concepts and considers practical implications of selected theoretical approaches. Next chapters focus on the development of the concept of social care and social services in the Czech Republic (or former states located on its territory in the past), most important characteristics of contemporary policy of social services and key actors of this policy. Methodological aspects and the analysis of empirical data are presented as follows. Key findings, their most important general implications and conclusions are summarized in the end.

Literatura

AK Holec, Zuska & Partneři. 2011. *Právní analýza II. Rozbor právního systému České republiky v oblasti sociálních služeb a jejich financování ve vztahu k právu Společenství v oblasti sociálních služeb v obecném zájmu.* [online], poslední revize 2012-20-11 [cit. 2012-10-10], dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/11572/Pravni_analyza_II.pdf

BAČUVČÍK, R. 2005. K terminologii neziskového sektoru. In: ŠKARABELOVÁ, S. (Ed.) *Definice neziskového sektoru. Sborník příspěvků z internetové diskuse CVNS.* Brno: CVNS, s. 39-44.

BAREŠ, P. 2009a. Sociální služby poskytované nestátními subjekty. In: DOHNALOVÁ, M. a kol. *Sociální ekonomika - vybrané otázky*, s. 55-79. Praha: VÚPSV v.v.i.

BAREŠ, P. 2009b. *Regionální dostupnost sociálních služeb.* Praha: VÚPSV.

BAREŠ, P. 2010a. Priority krajů a obcí pro oblast sociálních služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením. In: *Sociální práce / sociální práce*, 2010 (ročník 10), č. 4, s. 76-84. Brno: Asociace vzdělavatelů v sociální práci, ZSF JU v Českých Budějovicích: Brno.

BAREŠ, P. 2010b. Vybrané ukazatele o dostupnosti sociálních služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením. In: *Fórum sociální politiky* č. 6 (2010). Praha: VÚPSV 2010, s. 20-23.

BJALKOVSKI, CH., FRÜHBAUER, O. 2000. *Sociální služby v zemích Evropské unie.* Praha: VÚPSV.

BOUKAL, P. 2009. *Nestátní neziskové organizace (teorie a praxe).* Praha: Oeconomica.

CEEP. 2010. *Public Services in the European Union & in the 27 Member States. Statistics, organisation and regulations.*

COST Action IS0601. 2011. (Verhoest, K., van Thiel, S., Bouckaert, G., Laegreid, P.) *Governing Public Agencies in the 21st Century. International lessons and policy recommendations by the COST Action IS0601 on 'Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization – CRIPO/COBRA'.* Leuven: Katholieke Universiteit Leuven/Public Management Institute.

ČABANOVÁ, B., MUNKOVÁ, G. 2005. Sociální politika. In: POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika.* Praha: Sociologické nakladatelství, s. 245-277.

ČÁMSKÝ, P., KRUTILOVÁ, D., SEMBDNER, J., SLADKÝ, P. 2008. *Manuál pro tvorbu a zavádění standardů kvality poskytovaných sociálních služeb.* Praha: Centrum sociálních služeb Praha.

DE VRIES, M., NEMEC, J. 2012. Public Sector Reform: Which Way Are We Headed? An Overview of Recent Literature and Research. In: *Modern and Current Trends in the Public Sector Research. Proceedings of the 16th International Conference*. Brno: Faculty of Economics and Administration, Masaryk University.

DEFOURNY, J., PESTOFF, V. 2011. Představy a koncepty třetího sektoru v Evropě. In: DOHNALOVÁ, M., PRŮŠA, L. a kol. *Sociální ekonomika*, 11-21. Praha: Wolters Kluwer ČR.

DOHNALOVÁ, M. 2006. Sociální ekonomika v evropeizaci českého hospodářství. *Studie Národohospodářského ústavu J. Hlávky č. 9*. Praha: Národohospodářský ústav J. Hlávky.

DOHNALOVÁ, M. 2009. Sociální ekonomika v ČR. In: DOHNALOVÁ, M. a kol. *Sociální ekonomika - vybrané otázky*, s. 30 - 43. Praha: VÚPSV v.v.i.

DOHNALOVÁ, M. 2010. Financování organizované občanské společnosti v České republice. In: SKOVAJSA, M. *Občanský sektor. Organizovaná občanská společnost v České republice*. Praha: Portál, s. 144-165.

NOP, M. DVOŘÁK, D., DOVOLIL, P. 2011. Dílčí analýza 3. Analýza transpozice směrnic do práva ČR a vyhodnocení dopadu na oblast sociálních služeb a jejich financování. In: *Právní analýza I. Rozbor práva společenství v oblasti sociálních služeb v obecném zájmu s dosahem do právního prostředí české republiky v oblasti sociálních služeb a jejich financování*. Praha: MPSV. [online], poslední revize 2012-20-11 [cit. 2012-10-10], dostupné z:

http://www.mpsv.cz/files/clanky/11573/Pravni_analyza_I.pdf.

Evropská komise. 2007. Služby obecného zájmu, včetně sociálních služeb obecného zájmu: nový evropský závazek. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů doprovázející sdělení „Jednotný trh pro Evropu ve 21. století“. [online], poslední revize 2012-20-11 [cit. 2012-10-10], dostupné z:

http://www.mpsv.cz/files/clanky/7020/Communication_on_SGI.pdf.

FRIČ, P. a kol. 2001. *Dárcovství a dobrovolnictví v České republice. (výsledky výskumu NROS a AGNES)*. Praha: NROS, AGNES.

FRIČ, P., BÚTORA, M. 2005. Role občanského sektoru ve veřejné politice. In: POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 153-185.

GABAL, I. 2008. *Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti*. Praha: GAC, Nová škola, o. p. s.

HENDL, J. *Přehled statistických metod zpracování dat*. 1.vyd. Praha: Portál.

HENDRYCH, D., HOÓS, J., JENEI, G., VASS, L. 2005. Politické instituce: stát, jeho uspořádání a role. In: POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 121–132.

HOÓS, J., JENEI, G., POTŮČEK, M., POMAHAČ, R. VASS. L. 2005. Veřejná správa a řízení ve veřejné správě: přístupy a reformy. In: POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 133-151.

HUNČOVÁ, M. 1999. Aktuální problematika praktické terminologie neziskového sektoru. In: *Sborník příspěvků z konference s mezinárodní účastí Neziskový sektor v teorii a praxi rozvoje společnosti a regionu*. Ústí nad Labem: Fakulta sociálně ekonomická Univerzita J.E.Purkyně v Ústí nad Labem.

HUNČOVÁ, M. 2004. *Ekonomický rozměr občanské společnosti*. Ústí nad Labem: Fakulta sociálně ekonomická Univerzita J.E.Purkyně v Ústí nad Labem.

HUNČOVÁ, M. 2008. *Sociální ekonomika a sociální podnik v teorii a praxi*. Bruntál: Moravská expedice.

KOLDINSKÁ, K. 2007. Legislativní zakotvení sociálních služeb v ČR. In: MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby*. Praha: Portál, s. 35-51.

KOLMAN, P. 2004. Postavení a působnost obce. In: *Správní právo*, č. 5–6 (2004), s. 253-264. Praha: MV ČR.

KODYMOVÁ, P. 2001. Sociální práce do druhé světové války. In: MATOUŠEK, O. a kol. *Základy sociální práce*. Praha: Portál, s. 111–138.

MAREŠ. P. 2006a. Sociální exkluze, sociální inkluze a sociální koheze: diskurs a realita. In: SIROVÁTKA, T. (Ed.) *Sociální vyloučení a sociální politika*. Masarykova univerzita / Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

MAREŠ. P. 2006b. *Faktory sociálního vyloučení*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

MATOUŠEK, O. 2007a. Očekávaný vývoj sociálních služeb. In MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby*. Praha: Portál, s. 173-177.

MATOUŠEK, O. 2007b. *Garance kvality sociálních služeb*. In: MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby*. Praha: Portál, s. 125-136.

MATOUŠEK, O. a kol. 2001. *Základy sociální práce*. Praha: Portál.

MATOUŠEK, O. a kol. 2007. *Sociální služby*. Praha: Portál.

MATOUŠEK, O., KODYMOVÁ, P. KOLÁČKOVÁ, J. 2005. *Sociální práce v praxi : Specifika různých cílových skupin a práce s nimi*. Praha: Portál.

MATOUŠEK, O., KOLDINSKÁ, K. 2007a. Úvod. In: MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby*. Praha: Portál, s. 9–15.

MATOUŠEK, O., KOLDINSKÁ, K. 2007b. Trendy v historickém vývoji sociálních služeb. In: MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby*. Praha: Portál, s. 17-34.

MERLÍČKOVÁ-RŮŽIČKOVÁ, R. 2011. *Neziskové organizace - vznik, účetnictví, daně*. Olomouc: Nakladatelství ANAG.

MERTL, J. 2007. *Přístupy k hodnocení efektivnosti sociálních služeb v národním hospodářství*. Praha: VÚPSV, v.v.i.

MPSV. 1997. *Návrh modelu financování sociálních služeb*. Praha: MPSV.

MPSV. 2003. *Bílá kniha v sociálních službách, Konzultační dokument*. MPSV Únor 2003. Praha: MPSV. [online], citováno 2005-29-4 z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/4614/bila_kniha.pdf [při revizi 2012-20-11 nebyl materiál na webových stránkách www.mpsv.cz přístupný].

MPSV. 2005. *Národní akční plán sociálního začleňování na léta 2004 – 2006*. Praha: MPSV. [online], poslední revize 2012-20-11 [cit. 2005-29-4], dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/1102/NAPSI_cz.pdf.

MPSV. 2009. *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí*. Praha: MPSV. [online], poslední revize 2012-20-11 [cit. 2010-1-8], dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/9854/statisticka_rocenka_z_oblasti_prace_a_socialnich_veci_2009.pdf.

MPSV. 2010. *Vybrané statistické údaje o sociálních službách a příspěvku na péči*. [online], poslední revize 2012-20-11 [cit. 2010-16-8], dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/9198/Analyza_fin_SS.pdf.

MPSV. 2012. *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí*. Praha: MPSV. [online], poslední revize 2012-20-11 [cit. 2010-5-10], dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/13613/rocenka_2011.pdf.

Obce, města, regiony a sociální služby. 1997. Praha: Socioklub.

PEKOVÁ, J. 2004. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press.

PERCY-SMITH, J. (Ed.). 2000. *Policy Responses to Social exclusion : Towards inclusion?*. Buckingham: Open University Press.

PESTOFF, V. A. 1995. *Reforming Social Services in Central and Eastern Europe – an eleven nation overview*. Krakow: Cracow Academy of Economics.

POLLITT, C. 2007. Administration and Public Management Review. In: *Revista "Administratie si Management Public"*, 2007, issue 8, pages: 110-115. Bucuresti: Academy of Economic Studies Romania

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press, 3rd Edition.

POLLITT, C., DAN, S. 2011. *The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-Analysis*. COCOPS Working Paper No. 3. Leuven: Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future.

POTŮČEK M. 1997. *Nejen trh*. Praha: Sociologické nakladatelství.

POTŮČEK, M. 1999. *Křižovatky české sociální reformy*. Praha: Sociologické nakladatelství.

POTŮČEK, M. 2005. Trh, stát a občanský sektor jako regulátory života společnosti. In: POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 85-120.

POTŮČEK, M., RADÍČOVÁ I. a kol. 1998. *Sociální politika v Čechách a na Slovensku*. Praha: Karolinum.

PRŮŠA, L. 2003. *Ekonomie sociálních služeb*. Praha: ASPI.

PRŮŠA, L. 2006. *Stanovení indikátorů sociální problémovosti jednotlivých regionů v České republice*. Studie 6/2006. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.

PRŮŠA, L. 2008. *Sociální služby – srovnání ČR a EU*. Praha: Centrum sociálních služeb Praha.

PRŮŠA, L. 2009. Příspěvek na péči – černá díra reformy sociálního systému. In: *Fórum sociální politiky* č. 3 (2009). Praha: VÚPSV, s. 26-29.

PRŮŠA, L. 2011a. Trendy v poskytování sociálních služeb do roku 2025. In: DOHNALOVÁ, M., PRŮŠA, L. a kol. *Sociální ekonomika*, s. 107-116. Praha: Wolters Kluwer ČR.

PRŮŠA, L. 2011b. Dotace ze státního rozpočtu jako klíčový důvod stagnace sociálních služeb aneb tristní výsledky 1. kola dotačního řízení pro r. 2011. In: *Rezidenční péče*. č. 2 (2011). Praha: Marcom spol. s r. o., s. 8-10.

PRŮŠA, L. nedatováno (a). *Analýza ekonomické efektivity zajišťování péče o příjemce příspěvku na péči*. K publikaci připravuje Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v.v.i.

PRŮŠA, L. nedatováno (b). *Financování služeb sociální péče v ČR – teoretická východiska a skutečnost*. Připravuje se k publikaci v odborném recenzovaném časopise *Ekonomická rozhledy* (vydává Ekonomická univerzita v Bratislavě).

PRŮŠA, L., TOMEŠ, I. 2002. Výkon sociální správy. In TOMEŠ, I. a kol. *Sociální správa*. Praha: Portál, s. 109-125.

PRŮŠA, L., VÍŠEK, P. 2012. *Optimalizace sociálních služeb*. Praha: VÚPSV, Národní centrum sociálních služeb, o.p.s.

SKOVAJSA, M. 2010. Organizovaná občanská společnost: teorie a vývoj. In: SKOVAJSA, M. *Občanský sektor. Organizovaná občanská společnost v České republice*. Praha: Portál, s. 30-61.

SILVER, H. 1994. Social exclusion and social solidarity: Three paradigms. In: *International Labour Review*. - ISSN 0020-7782 - Roč. 133, č. 5-6(1994), - s. 531-578.

SUTTER, S. 2006. Konferenční příspěvek „*Hodnoty a z nich odvozené strategie v oblasti sociální péče*“. Přednesený na semináři „*Systém sociálních služeb v oblasti zdravotně postižených v kantonu Curych, ve Švýcarsku a v České republice*“ (Brno 4. – 6. září 2006, pořadatelé: Centrum ucelené rehabilitace Kociánka a Ministerstvo práce a sociálních věcí).

ŠIKLOVÁ, J. 2001. Sociální práce v našem státě od druhé světové války do současnosti. In: MATOUŠEK, O. a kol. *Základy sociální práce*. Praha: Portál, s. 139-154.

ŠIKLOVÁ, J. 2002. Nestátní organizace a jejich postavení v sociální správě. In. TOMEŠ. *Sociální správa*. Praha: Portál, 261-273.

ŠLOUFOVÁ, R. 2011. Sociální ekonomika v zahraničí. In: DOHNALOVÁ, M., PRŮŠA, L. a kol. *Sociální ekonomika*, 22-40. Praha: Wolters Kluwer ČR.

ROSENMYER, T. 2005. Soukromý neziskový sektor. In: ŠKARABELOVÁ, S. (Ed.) *Definice neziskového sektoru. Sborník příspěvků z internetové diskuse CVNS*. Brno: CVNS, s. 33-38.

ŘEZNÍČEK, I. *Metody sociální práce*. 1997. Praha: Sociologické nakladatelství, dotisk 1. vydání.

TOMEŠ, I. 1991. *Koncepce systému sociální péče (pomoci)*. Bratislava: VÚPSV.

TOMEŠ, I. a kol. 1997. *Vzdělávací standardy v sociální práci*. 1. vydání Praha: Sociopress/Socioklub.

TOMEŠ, I. 2001. *Sociální politika. Teorie a mezinárodní zkušenost*. Praha: Socioklub.

TOMEŠ, I. 2002. Soudobé systémy sociální správy. In TOMEŠ, I. a kol. *Sociální správa*. Praha: Portál, s. 47-60.

TÖNNIES, F. 1978. *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

ÚLEHLA I. *Umění pomáhat: učebnice metod sociální práce*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1999, 2. vydání.

ÚLEHLA I., SLABOVÁ, K., MIROVSKÁ, M. 2007. *Návrh systému metodické podpory plánování sociálních služeb v ČR*. [online], poslední revize 2012-20-11 [cit. 2010-17-2], dostupné z: http://www.kpss.cz/index.php?art=publish&art_id=47&article=126.

Ústav mezinárodních vztahů. 2002. *Kompetence a subsidiarita v úvahách o budoucí Evropě. Zkrácená zpráva z výzkumného projektu MZV ČR (RB 23/7/01)*. Ústav mezinárodních vztahů. [online], poslední revize 2012-20-11 [cit. 2010-25-2], dostupné z: http://www.mzv.cz/public/1d/3f/4a/16298_14945_RB_23_7_01.doc.

VAJDOVÁ, T. 2005. *Česká občanská společnost 2004: po patnácti letech rozvoje*. Brno: Akademické nakladatelství CERM.

VESELÝ, A. 2007: Analýza a vymezení problému. In: VESELÝ, A., NEKOLA, M. (Eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 191-234.

WITCHER, S. 2003. *Reviewing Terms of Inclusion: Transactional Processes, Currencies and Context*. London: London School of Economics.

ZBOŽÍNKOVÁ, M. 2007. Komunitní plánování sociálních služeb v krajích. In: SIROVÁTKA, T. (Ed.). *Sociální vyloučení a sociální politika, část CD*. S. 120-121. Brno / Praha: Masarykova univerzita / Výzkumný ústav práce a sociálních věcí.

ŽIŽKOVÁ, J. 2005a. Sociální politika, její podstata a základní charakteristika. In: KREBS, V. a kol. 2005. *Sociální politika*. Praha: ASPI a.s., s. 17-46.

ŽIŽKOVÁ, J. 2005b. Proces transformace sociální politiky v ČR. In KREBS, V. a kol. 2005. *Sociální politika*. Praha: ASPI a.s., s. 90-103.

Legislativní zdroje

ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších předpisů.

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Datové zdroje, webové stránky organizací

Administrativní registr ekonomických subjektů
<http://wwwinfo.mfcr.cz/ares> [online] údaje získány 2011-23-7.

Registr poskytovatelů sociálních služeb <http://iregistr.mpsv.cz> [online],
databáze údajů zprostředkována přímo MPSV, údaje platné k 2011-11-3.

Roční výkazy o zařízeních sociálních služeb a poskytování sociálních služeb.

Seznam občanských sdružení <http://aplikace.mvcr.cz/seznam-obcanskych-sdruzeni> [online], údaje získány 2012-23-7.

Webové stránky Ministerstva práce a sociálních věcí www.mpsv.cz

Webové stránky Českého statistického úřadu www.czso.cz

Příloha č. 1 – Druhy sociálních služeb a typy sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách (zvýraznění typů sociálních služeb autor)

§ 37 sociální poradenství

§ 37 sociální poradenství

§ 38 služby sociální péče

§ 39 osobní asistence

§ 40 pečovatelská služba

§ 41 tísňová péče

§ 42 průvodcovské a předčitatelské služby

§ 43 podpora samostatného bydlení

§ 44 odlehčovací služby

§ 45 centra denních služeb

§ 46 denní stacionáře

§ 47 týdenní stacionáře

§ 48 domovy pro osoby se zdravotním postižením

§ 49 domovy pro seniory

§ 50 domovy se zvláštním režimem

§ 51 chráněné bydlení

§ 52 sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních ústavní péče

§ 53 služby sociální prevence

§ 54 raná péče

§ 55 telefonická krizová pomoc

§ 56 tlumočnické služby

§ 57 azylové domy

§ 58 domy na půl cesty

§ 59 kontaktní centra

§ 60 krizová pomoc

§ 60a intervenční centra

§ 61 nízkoprahová denní centra

§ 62 nízkoprahová zařízení pro děti a mládež

§ 63 noclehárny

§ 64 služby následné péče

§ 65 sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi

§ 66 sociálně aktivizační služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením

§ 67 sociálně terapeutické dílny

§ 68 terapeutické komunity

§ 69 terénní programy

§ 70 sociální rehabilitace

Příloha č. 2: Vymezení vybraných druhů sociálních služeb v zákoně č. 108/2006 Sb. o sociálních službách (zvýraznění autor)

§ 37

(1) **Sociální poradenství** zahrnuje

- a) základní sociální poradenství,
- b) odborné sociální poradenství.

(2) Základní sociální poradenství poskytuje osobám potřebné informace přispívající k řešení jejich nepříznivé sociální situace. Sociální poradenství je základní činností při poskytování všech druhů sociálních služeb; poskytovatelé sociálních služeb jsou vždy povinni tuto činnost zajistit.

(3) Odborné sociální poradenství je poskytováno se zaměřením na potřeby jednotlivých okruhů sociálních skupin osob v občanských poradnách, manželských a rodinných poradnách, poradnách pro seniory, poradnách pro osoby se zdravotním postižením, poradnách pro oběti trestných činů a domácího násilí; zahrnuje též sociální práci s osobami, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností. Součástí odborného poradenství je i půjčování kompenzačních pomůcek.

§ 40

Pečovatelská služba

(1) Pečovatelská služba je terénní nebo ambulantní služba poskytovaná osobám, které mají sníženou soběstačnost z důvodu věku, chronického onemocnění nebo zdravotního postižení, a rodinám s dětmi, jejichž situace vyžaduje pomoc jiné fyzické osoby. Služba poskytuje ve vymezeném čase v domácnostech osob a v zařízeních sociálních služeb vyjmenované úkony.

(2) Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:

- a) pomoc při zvládnutí běžných úkonů péče o vlastní osobu,
- b) pomoc při osobní hygieně nebo poskytnutí podmínek pro osobní hygienu,
- c) poskytnutí stravy nebo pomoc při zajištění stravy,
- d) pomoc při zajištění chodu domácnosti,
- e) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím.

§ 46

Denní stacionáře

(1) V denních stacionářích se poskytují ambulantní služby osobám, které mají sníženou soběstačnost z důvodu věku nebo zdravotního postižení, a osobám s chronickým duševním onemocněním, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby.

(2) Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:

- a) pomoc při zvládnutí běžných úkonů péče o vlastní osobu,

- b) pomoc při osobní hygieně nebo poskytnutí podmínek pro osobní hygienu,
- c) poskytnutí stravy,
- d) výchovné, vzdělávací a aktivizační činnosti,
- e) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím,
- f) sociálně terapeutické činnosti,
- g) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.

§ 49

Domovy pro seniory

(1) V domovech pro seniory se poskytují pobytové služby osobám, které mají sníženou soběstačnost zejména z důvodu věku, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby.

(2) Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:

- a) poskytnutí ubytování,
- b) poskytnutí stravy,
- c) pomoc při zvládnutí běžných úkonů péče o vlastní osobu,
- d) pomoc při osobní hygieně nebo poskytnutí podmínek pro osobní hygienu,
- e) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím,
- f) sociálně terapeutické činnosti,
- g) aktivizační činnosti,
- h) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.

§ 54

Raná péče

(1) Raná péče je terénní služba, popřípadě doplněná ambulantní formou služby, služba poskytovaná dítěti a rodičům dítěte ve věku do 7 let, které je zdravotně postižené, nebo jehož vývoj je ohrožen v důsledku nepříznivého zdravotního stavu. Služba je zaměřena na podporu rodiny a podporu vývoje dítěte s ohledem na jeho specifické potřeby.

(2) Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:

- a) výchovné, vzdělávací a aktivizační činnosti,
- b) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím,

- c) sociálně terapeutické činnosti,
- d) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.

§ 57

Azylové domy

(1) Azylové domy poskytují pobytové služby na přechodnou dobu osobám v nepříznivé sociální situaci spojené se ztrátou bydlení.

(2) Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:

- a) poskytnutí stravy nebo pomoc při zajištění stravy,
- b) poskytnutí ubytování,
- c) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.

§ 58

Domy na půl cesty

(1) Domy na půl cesty poskytují pobytové služby zpravidla pro osoby do 26 let věku, které po dosažení zletilosti opouštějí školská zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, popřípadě pro osoby z jiných zařízení pro péči o děti a mládež, a pro osoby, které jsou propuštěny z výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranné léčby. Způsob poskytování sociálních služeb v těchto zařízeních je přizpůsoben specifickým potřebám těchto osob.

(2) Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:

- a) poskytnutí ubytování,
- b) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím,
- c) sociálně terapeutické činnosti,
- d) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a obstarávání osobních záležitostí.

§ 59

Kontaktní centra

(1) Kontaktní centra jsou nízkoprahová zařízení poskytující ambulantní, popřípadě terénní služby osobám ohroženým závislostí na návykových látkách. Cílem služby je snižování sociálních a zdravotních rizik spojených se zneužíváním návykových látek.

(2) Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:

- a) sociálně terapeutické činnosti,
- b) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí,
- c) poskytnutí podmínek pro osobní hygienu.

§ 69

Terénní programy

(1) Terénní programy jsou terénní služby poskytované osobám, které vedou rizikový způsob života nebo jsou tímto způsobem života ohroženy. Služba je určena pro problémové skupiny osob, uživatele návykových látek nebo omamných psychotropních látek, osoby bez přístřeší, osoby žijící v sociálně vyloučených komunitách a jiné sociálně ohrožené skupiny. Cílem služby je tyto osoby vyhledávat a minimalizovat rizika jejich způsobu života. Služba může být osobám poskytována anonymně.

(2) Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:

- a) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím,
- b) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.