

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií, Katedra Veřejné a sociální politiky

**Bc. Martina Kučerová**

**Efektivita financování sociálních služeb**

*Diplomová práce*

Praha 2016

Autor práce: **Bc. Martina Kučerová**

Vedoucí práce: **Mgr. Eva Hejzlarová, Ph.D.**

Rok obhajoby: 2016

## **Bibliografický záznam**

KUČEROVÁ, Martina. *Efektivita financování sociálních služeb*. Praha, 2016. 102 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Eva Hejzlarová Ph.D.

## **Abstrakt**

Diplomová práce se zabývá otázkou efektivity financování sociálních služeb. Jejím cílem je popsat a zhodnotit systém financování sociálních služeb. Práce se zaměřuje na dva největší poskytovatele dotací – Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR a kraje. Ve své teoretické části popisuje způsob rozdělování finančních prostředků mezi sociální služby. Vychází přitom převážně z veřejně přístupných dokumentů krajů i MPSV. V praktické části pak prezentuje vývoj výdajů na sociální služby a vývoj počtu sociálních služeb mezi lety 2007 – 2013. Diplomová práce podrobuje výdaje na sociální služby analýze na základě 3E kritéria. Naplnění kritéria účelnosti práce prověřuje pomocí metody korelace. Na vybrané sociální služby aplikuje také metodu vícekritériálního rozhodování. Na stanovení kritérií, indikátorů a jejich vah spolupracovali pracovníci příslušného odboru krajského úřadu. V reakci na zjištěné informace práce obsahuje několik teoretických konceptů, na jejichž základě jsou nastíněny možnosti změn způsobu financování sociálních služeb. Diplomová práce se věnuje také legislativní změně, ke které došlo v průběhu jejího zpracování. Popisuje tedy i nový způsob rozdělování veřejných prostředků mezi sociální služby.

## **Abstract**

Diploma thesis deal with effectiveness of social service's funding. Its aim is to describe and to evaluate the system of social service's funding. Thesis focuses on two providers of subsidies – Ministry of Labour and Social Affairs and regions. In theoretical part describes the method for allocating funds between social services. It is based largely on publicly available documents of regions and MLSA. In the practical part presentation development of social service's expenditures between 2007 – 2013. Diploma thesis subjects social service's expenditure to analysis based on 4E criteria. Fulfilling the criteria of effectiveness is examine by using the correlations method. On selection social

services also apply the method of multi-criteria decision. To set criteria, indicators and their weights co-operate professionals from the relevant department of the Regional Authority. Thesis includes several theoretical concepts, on which basis are outlined possibilities of change in the way of social service's funding. This thesis also deal with legislative change that occurred during its processing. It describes also a new method for allocation of public resources between social services.

## **Klíčová slova**

Sociální služby, financování sociálních služeb, výdaje, hospodárnost, efektivnost, účelnost

## **Keywords**

Social services, funding of social services, costs, economy, efficiency, effectiveness

**Rozsah práce: 147 623**

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 13. 5. 2016

Bc. Martina Kučerová

## **Poděkování**

Ráda bych poděkovala své vedoucí práce Mgr. Evě Hejzlarové Ph.D. za odborné vedení, trpělivost, ochotu a vstřícná slova, která mi pomohla k napsání této práce. Také bych ráda poděkovala všem kolegům z oboru, kteří přispěli svými zkušenostmi a účastí. Díky patří také mé rodině, která nikdy nepřestala věřit, že tato práce bude napsána a podporovala mě uprostřed nocí, kdy tato práce vznikala.

## **Institut sociologických studií**

### **Teze diplomové práce**

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Jméno studenta/studentky:</b> | <b>Bc. Martina Kučerová</b>   |
| <b>Název v jazyce práce:</b>     | Financování sociálních služeb v kontextu jejich kvality               |
| <b>Název v anglickém jazyce:</b> | Financing of social services in the context of quality                |
| <b>Klíčová slova:</b>            | sociální služba, financování, kvalita, standardy, inspekce, hodnocení |
| <b>Klíčová slova anglicky:</b>   | social service, funding, quality, standards, inspection, evaluation   |
| <b>Akademický rok vypsání:</b>   | 2013  |
| <b>Jazyk práce:</b>              | čeština   |
| <b>Typ práce:</b>                | diplomová   |
| <b>Ústav:</b>                    | Katedra veřejné a sociální politiky                                   |
| <b>Vedoucí / školitel:</b>       | Mgr. Eva M. Hejzlarová, Ph.D.   |
| <b>Obor práce:</b>               | Veřejná a sociální politika   |

#### **ZÁSADY PRO VYPRACOVÁNÍ:**

1. Vymezení předmětu zkoumání, zdůvodnění výběru výzkumného tématu, návaznost na jiné práce

Třetím rokem pracuji jako sociální pracovnice v neziskové organizaci a možná právě proto mě velmi zajímá, jakým způsobem dochází k rozdělování finančních prostředků mezi jednotlivé sociální služby. Nejen naše organizace každý rok napjatě čeká, kolik financí nám přidělí Ministerstvo práce a sociálních věcí, Krajský úřad Ústeckého kraje a Statutární město Ústí nad Labem. Každý rok se pak v organizacích, které poskytují sociální služby, rozhoří debaty o tom, proč finanční příspěvek dostaly organizace, které neposkytují tak kvalitní služby a organizacím, které standardy kvality sociálních služeb naplňují, příspěvek přidělen nebyl nebo jen v malé výši. Často se také objevují názory, podle kterých při rozhodování o výši dotace není přihlíženo ke kvalitě služby jako takové, ale spíše ke kvalitě vztahů mezi zástupci organizací a těmi, kteří na výši finančních prostředků mají vliv.

Zároveň se také neustále snižuje výše prostředků, které obce, kraje i Ministerstvo práce a sociálních věcí vynakládají na financování sociálních služeb. Lze předpokládat,

že tento trend bude pokračovat i v budoucnu. Je tedy velmi důležité, aby tyto finanční prostředky byly používány skutečně účelně, efektivně.

Právě nutnost účelnosti mě přivedla k přemýšlení o tom, proč se při rozdělování finančních prostředků mezi sociální služby nepřihlíží k tomu, jak jsou naplňovány standardy kvality sociálních služeb, které Ministerstvo práce a sociálních věcí doporučovalo již od roku 2002 a od roku 2007 jsou zakotveny v legislativě. Pokud standardy kvality sociálních služeb shrnují vše, co se od dobré sociální služby očekává, a smyslem efektivního financování je podporovat právě kvalitní sociální služby, pak by tyto dvě věci měly být úzce propojené.

Ve své diplomové práci bych se ráda zabývala současným systémem financování sociálních služeb, jeho efektivností a následně jeho propojením se standardy kvality sociálních služeb. Budu zjišťovat také názory manažerů organizací poskytujících sociální služby, kteří mají k otázce financování blízko a ve své organizaci ji řeší.

## 2. Cíle diplomové práce

Cílem mé diplomové práce je popsat současný systém financování sociálních služeb a zhodnotit jeho efektivnost a účelnost. Dále pak navrhnout takový systém financování, který by zohledňoval kvalitu poskytovaných služeb.

## SEZNAM ODBORNÉ LITERATURY:

- Aktuální otázky sociální politiky - teorie a praxe sborník příspěvků z vědecké konference s mezinárodní účastí: Pardubice, Pardubice: Univerzita Pardubice, [200-]-ISSN 1804-9095. Dostupné také z: <http://aosp.upce.cz>.
- Bednář, Martin, 1966-, Univerzita Palackého. Pedagogická fakulta. Kvalita v sociálních službách. Martin Bednář. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Pedagogická fakulta, 2012. 153 s. : , il. ; . ISBN 978-80-244-3069-0 (brož.).
- BEDNÁŘ, Martin. Manuál zavádění standardů kvality sociálních služeb do praxe. Olomouc: Caritas - VOŠ sociální Olomouc, 2011. 103 s. ISBN 978-80-260-0086-0.
- Bílá místa teorie a černé díry reforem ve veřejném sektoru: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého semináře pořádaného katedrou veřejné ekonomie



Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity: Šlapanice, Brno: Tribun EU, [2009]- .

- BOUKAL, Petr. Nestátní neziskové organizace: (teorie a praxe). Vyd. 1. V Praze: Oeconomica, 2009. 303 s. Vysokoškolská učebnice. ISBN 978-80-245-1650-9.
- DUŠEK, K., Z. TERBR. Využití metody benchmarkingu pro trvalé zlepšování kvality v sociálních službách. *Fórum sociální politiky*. 2010, č. 5. Dostupné z: [http://www.vupsv.cz/sites/File/forum\\_socialni\\_politiky/Casopis\\_FSP\\_5\\_2010.pdf](http://www.vupsv.cz/sites/File/forum_socialni_politiky/Casopis_FSP_5_2010.pdf)
- HYÁNEK, Vladimír a kol. Neziskové organizace ve veřejných službách. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 293 s. ISBN 978-80-210-4423-4.
- KOLDINSKÁ, Kristina, ed. a ŠTEFKO, Martin, ed. Sociální reformy ve střední Evropě - cesta k novému modelu sociálního státu?. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2011. 240 s. ISBN 978-80-87284-14-8.
- KUCHAROVÁ, Věra a VESELÁ, Jitka. Institucionální a kompetenční uspořádání inspekce sociálních služeb. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2001. 23, iv s. ISBN 80-238-8769-6.
- MALLEY, J. a J.-L. FERNANDÉZ. Measuring quality social care services: theory and practice. *Annals of public and cooperative economics*. 2010, č. 4, 559 - 582. Dostupné z: <http://eprints.lse.ac.uk/30137/>
- MATOUŠEK, Oldřich a kol. Sociální služby: legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení. Vyd. 1. Praha: Portál, 2007. 183 s. ISBN 978-80-7367-310-9.
- MERTL, Jan. Přístupy k hodnocení efektivnosti sociálních služeb v národním hospodářství: syntéza teoretických východisek a konceptů. 1. vyd. Praha: VÚPSV, 2007. 48, 8 s. ISBN 978-80-87007-72-3.
- MOLEK, Jan. Marketing sociálních služeb. 1. vyd. Praha: VÚPSV, 2009. 163, 7 s. ISBN 978-80-7416-026-4.
- MUSIL, Libor, KUBALČÍKOVÁ, Kateřina a HAVLÍKOVÁ, Jana. Využití Standardů kvality v politice poskytování sociálních služeb vybraného nestátního

neziskového subjektu. 1. vyd. Praha: VÚPSV, 2008. 91, 10 s. ISBN 978-80-7416-028-8.

- ODBOR SOCIÁLNÍCH SLUŽEB A SOCIÁLNÍHO ZAČLEŇOVÁNÍ, MPSV. *Vybrané statistické údaje o financování sociálních služeb a příspěvku na péči*. 2010. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/9198/Analyza\\_fin\\_SS.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/9198/Analyza_fin_SS.pdf)
- OCHRANA, F. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. Praha: ASPI, 2004. ISBN 80-7357-033-5.
- Ochrana, František, 1952-, Pavel, Jan, 1978-, Vítek, Leoš, 1970-. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. František Ochrana, Jan Pavel, Leoš Vítek a kolektiv. 1. vyd. Praha: Grada, 2010. 261 s. : , il., mapy ;. Expert. ISBN 978-80-247-3228-2 (brož.).
- Ochrana, František, 1952-, Půček, Milan, 1968-. *Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru*. František Ochrana, Milan Půček. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. 227 s. : , il. ; . ISBN 978-80-7357-909-8 (brož.).
- Ochrana, František, 1952-. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. František Ochrana. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2006. 189 s. : , il., tabulky. Slovník pojmů na s. 152-180 . ISBN 80-86929-13-2.
- PRŮŠA, Ladislav. *Efektivnost sociálních služeb: vybrané prvky a aspekty*. 1. vyd. Praha: VÚPSV, 2007. 37, 8 s. ISBN 978-80-87007-73-0.
- Příručka pro hodnotitele projektů OP LZZ. In: *Evropský sociální fond v ČR* [online]. 2008, 2012 [cit. 2013-02-03]. Dostupné z: <http://www.esfcr.cz/folder/4626/>
- REKTOŘÍK, Jaroslav a kol. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Ekopress, 2007. 309 s. ISBN 978-80-86929-29-3.
- VAŠŤATKOVÁ, Jana, ed., VYHNÁLKOVÁ, Pavla, ed. a BAZÍNKOVÁ, Ivana. *Způsoby evaluace v sociální práci*. 1. vyd. Olomouc: Hanex, 2008. 60 s. ISBN 978-80-7409-018-9.

- VÍŠEK, Petr a PRŮŠA, Ladislav. *Optimalizace sociálních služeb*. 1. vyd. Praha: Národní centrum sociálních studií, 2012. 110, 4 s., [18] s. obr. příl. ISBN 978-80-7416-099-8.
- VÝBOR PRO SOCIÁLNÍ OCHRANU. *Dobrovolný evropský rámec pro kvalitu sociálních služeb*. 2010, 13 s. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/10768/QF\\_document\\_100707\\_CZ\\_korekce.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/10768/QF_document_100707_CZ_korekce.pdf)
- ŽÁRSKÝ, M. *Financování sociálních služeb: Základní východiska*. Dostupné z: [https://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=42&cad=rja&ved=0CD0QFjABOCg&url=http%3A%2F%2Fwww.senat.cz%2Forgany%2Fvzsp%2Ffinanc\\_konf\\_senat.ppt&ei=0GiBUY7yEOG84ASpkYH4AQ&usg=AFQjCNFKgwMPkiRPRF61bgluv4n7oufB5A&sig2=15Z2bUqv1jyDPGmr4oiWYg&bvm=bv.45921128,d.bGE](https://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=42&cad=rja&ved=0CD0QFjABOCg&url=http%3A%2F%2Fwww.senat.cz%2Forgany%2Fvzsp%2Ffinanc_konf_senat.ppt&ei=0GiBUY7yEOG84ASpkYH4AQ&usg=AFQjCNFKgwMPkiRPRF61bgluv4n7oufB5A&sig2=15Z2bUqv1jyDPGmr4oiWYg&bvm=bv.45921128,d.bGE)

## **PŘEDBĚŽNÁ NÁPLŇ PRÁCE:**

### 1. Výzkumné otázky a hypotézy

Hypotéza 1: Současný systém financování sociálních služeb není efektivní.

Hypotéza 2: Problém současného způsobu financování sociálních služeb je v jeho neschopnosti reagovat na kvalitu jednotlivých služeb.

Hypotéza 3: Současný způsob hodnocení sociálních služeb je dostačující.

### 2. Teoretická východiska

Ve své diplomové práci se budu opírat o teorii implementace a měření efektivity. Implementace je komplexní proces, který zahrnuje stanovení cílů, nástrojů a způsobů uskutečňování veřejné politiky. Je ovlivněna vnějším i vnitřním prostředím, ve kterém je realizována. Při implementaci můžeme vycházet ze čtyř modelů, které jsou postaveny na způsobu prosazování a přijímání veřejných politik. Pokud implementujeme určitou veřejnou politiku, je třeba ji posléze také zhodnotit a posoudit, změřit, její efektivitu. To je možné několika způsoby. Na příklad srovnávací analýzou, benchmarkingem, nákladově přínosovou analýzou nebo třeba hodnocením dopadů.

Na základě výše zmíněné teorie budu popisovat způsob rozdělování finančních prostředků mezi jednotlivé poskytovatele sociálních služeb a hodnotit efektivitu tohoto způsobu. Dále bych pak navrhla takový způsob financování, který bude reagovat na

kvalitu jednotlivých sociálních služeb. I zde se budu opírat o teorii implementace. Protože mým cílem je navrhnout efektivní způsob financování, svůj model podrobím hodnocení ex ante.

### 3. Metody a zdroje dat

Ve své diplomové práci použiji metody analýzy dokumentů a částečně standardizovaný rozhovor. Budu analyzovat rozpočty a závěrečné účty obcí, krajů i Ministerstva práce a sociálních věcí z hlediska nákladů na sociální služby. Analyzovat budu také výsledky proběhnutých inspekcí poskytování sociálních služeb. Mým cílem je tyto dvě části propojit a zhodnotit ta, zda jsou či nejsou finance poskytovány organizacím poskytujícím kvalitní sociální služby.

Částečně standardizovaný rozhovor jsem zvolila záměrně. Chci tak předejít situaci, kdy by se dotazování více věnovali tématu, které pro mou práci není relevantní. Rozhovor rozdělím do čtyř částí. V první části budu zjišťovat postavení pracovníka v organizaci a jeho podílení se na zajištění financování sociální služby. V druhé části budu zjišťovat jeho názory na současný způsob financování sociálních služeb. Ve třetí části budu zjišťovat jeho postoj ke standardům kvality sociálních služeb a k inspekci poskytování sociálních služeb. Ve čtvrté části budu s dotazovaným diskutovat propojení výsledků z inspekce poskytování sociálních služeb a rozdělení finančních prostředků mezi jednotlivé sociální služby. Předpokládám, že každý rozhovor mi zabere maximálně jednu hodinu času. Následovat bude doslovný přepis rozhovoru. K tomu využiji specializovaný software, díky kterému se zpomalí tempo řeči a umožní tak plynulejší přepisování rozhovoru. Na základě předchozí zkušenosti odhaduji, že každý přepis mi bude trvat trojnásobek času trvání rozhovoru.

### 4. Předpokládaná struktura diplomové práce

V první části diplomové práce se budu věnovat popisu a hodnocení současného způsobu financování sociálních služeb na úrovni obcí, krajů a Ministerstva práce a sociálních věcí. Způsob rozdělení finančních prostředků v České republice porovnam s financováním sociálních služeb v zahraničí.

V druhé části se zaměřím na kvalitu sociálních služeb. Budu se věnovat standardům kvality sociálních služeb a na ně navazující inspekci poskytování sociálních služeb. Pokusím se zhodnotit důvodnost a potřebnost standardů. Porovnam mezi sebou

současnou a dřívější podobu standardů kvality sociálních služeb. Pro srovnání uvedu příklady hodnocení kvality sociálních služeb v zahraničí.

V další části se pokusím propojit dvě výše zmíněná témata. Z dostupných údajů budu analyzovat, jakým poměrem obce, kraje a Ministerstvo práce a sociálních věcí rozdělilo v uplynulých letech finanční prostředky mezi jednotlivé organizace poskytující sociální služby – kritériem pro mě bude jejich výsledek v inspekci poskytování sociálních služeb.

Ve čtvrté části se pokusím navrhnout takový systém financování sociálních služeb, který by reagoval na plnění standardů kvality sociálních služeb.

### **PŘEDBĚŽNÁ NÁPLŇ PRÁCE V ANGLICKÉM JAZYCE:**

*(nemusí být překladem české „předběžné náplně práce“)*

In my thesis I focus on the financing of social services, its efficiency and effectiveness. I will try to link the standards of quality social services with a method of distribution of funds. This procedure consider meaningful and effective. I will also seek the views on this issue. I load a partly standardized interviews with employees of organizations that provide social services. I pick those employees who deal with the issue of funding.

Datum: 3. 6. 2013

Podpis studenta:

Podpis vedoucího práce:

## Obsah

|  |    |
|--|----|
| Úvod.....  | 3  |
| 1 Vymezení výzkumného problému.....  | 5  |
| 1.1 Struktura financování sociálních služeb.....                             | 6  |
| 1.2 Výdaje na sociální služby.....   | 9  |
| 1.3 Znaky veřejněpolitického problému.....                                   | 11 |
| 2 Cíle diplomové práce.....  | 15 |
| 3 Výzkumné otázky.....   | 15 |
| 4 Operacionalizace klíčových pojmů.....                                      | 16 |
| 5 Teoretická východiska.....   | 18 |
| 5.1 Lidská a sociální práva.....   | 18 |
| 5.2 Sociální stát.....   | 19 |
| 5.3 Sociální politika a sociální služby.....                                 | 20 |
| 5.4 Ekonomika sociálních služeb.....   | 21 |
| 6 Financování sociálních služeb.....   | 23 |
| 6.1 Kraje.....   | 23 |
| 6.2 Ministerstvo práce a sociálních věcí.....                                | 24 |
| 7 Metodický přístup.....   | 28 |
| 7.1 Statistická analýza.....   | 28 |
| 7.1.1 Zpracování dat.....  | 29 |
| 7.2 Vícekriteriální hodnocení variant.....                                   | 31 |
| 8 Vývoj výdajů na sociální služby.....                                       | 34 |
| 9 Analýza výdajů na sociální služby dle kritéria 3E.....                     | 40 |
| 9.1 Kritérium 3E.....  | 40 |
| 9.2 Analýza výdajů.....  | 45 |
| 9.2.1 Proměnné.....  | 45 |
| 9.2.2 Korelace.....  | 55 |
| 10 Analýza výdajů na sociální služby dle vícekriteriální metody.....         | 62 |
| 10.1 Rozhodovací tabulky.....  | 62 |
| 10.1.1 Stanovení kritérií, indikátorů a jejich váhy.....                     | 63 |
| 10.1.2 Sestavení rozhodovacích tabulek.....                                  | 66 |
| 10.2 Analýza výdajů vybraných sociálních služeb dle rozhodovací tabulky..... | 68 |
| 11 Možné změny v systému financování sociálních služeb.....                  | 72 |
| 11.1 Programové financování.....   | 72 |
| 11.2 New public management.....  | 74 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 11.3 | Benchmarking .....                                | 76  |
| 11.4 | Liberalismus .....                                | 78  |
| 11.5 | Model „vstupy-procesy-výstupy-výsledky“ .....     | 80  |
| 12   | Financování sociálních služeb od 1. 1. 2015 ..... | 85  |
|      | Závěr .....                                       | 90  |
|      | Summary .....                                     | 93  |
|      | Seznam použitých zdrojů .....                     | 94  |
|      | Seznam schémat, tabulek a grafů .....             | 101 |

## Úvod

Společnost je velmi pestré uskupení jednotlivců, z nichž každý se s nepříznivými situacemi ve svém životě vypořádává svým vlastním způsobem. Někdo to zvládne sám, jiní s tím potřebují pomoci. Dle principu subsidiarity by takovému jedinci měla pomoc poskytnout rodina. Ne každý rodinu má, ne každý se na ni může obrátit a ne každá rodina umí potřebnou pomoc zajistit. Proto tu jsou sociální služby.

Sociální služby mají ve společnosti významnou úlohu. Pomáhají a podporují jednotlivce, rodiny i skupiny občanů v řešení jejich problémů a nepříznivých životních situací. Nabízejí pomoc věcnou, na příklad se získáváním příspěvků, bydlení nebo zaměstnání, i pomoc psychickou, kdy s klientem sdílejí jeho pocity, strachy a obavy a dodávají mu sebevědomí a odhodlání.

Postavení sociálních služeb ve společnosti je i přes jejich opodstatněnou roli křehké. A to především z důvodu financování. Většina sociálních služeb v České republice, pokud to nevyžaduje forma jejich poskytování, je klientům poskytovaná zdarma. Je to logické vzhledem k životní situaci, ve kterých se uživatelé služeb nacházejí. Příjem těch sociálních služeb, které za své služby vyžadují platby uživatelů, je zároveň omezen vyhláškou, která stanoví maximální výši úhrad. Průša uvádí, že tato výše je víceméně symbolická, rozhodně nezajistí financování sociálních služeb. Ty jsou tak odkázány na finanční prostředky ze státního rozpočtu.

V diplomové práci se zaměřuji na financování sociálních služeb prostřednictvím dotací krajů a Ministerstva práce a sociálních věcí. Tyto dva poskytovatele finančních prostředků považuji za nejdůležitější, protože objem jimi poskytovaných prostředků je největší.

Udržení sociálních služeb není v zájmu pouze těch osob, které je využívají. Existence sociálních služeb a jejich pomoc udržuje stabilitu ve společnosti a předchází patologickým jevům. Proto je jejich fungování v zájmu celé společnosti. I otázka jejich financování by měla zajímat nás všechny. Prostředky, které jsou sociálním službám určené, nejsou zanedbatelné a je tématem pro veřejnou diskusi, jakým směrem je v budoucnu posouvat. Zda směřovat spíše k jejich snižování nebo ke „správnosti“ jejich vynakládání. V diplomové práci je zmíněno několik přístupů, skrze které je možné na dané téma nahlížet.



K tématu diplomové práce mě přivedla vlastní pracovní zkušenost, kdy jsem jako absolvent několik let pracovala v neziskové organizaci poskytující sociální služby osobám se zdravotním postižením. Jako první „opravdové“ zaměstnání ve mně zanechalo silný dojem. Pravidelně jsem zažívala boj o dotace a cítila frustraci v případě, kdy dotace získala jiná sociální služba, která však podle mého názoru neposkytovala kvalitní služby.

Tématem diplomové práce je efektivita financování sociálních služeb. Jejím cílem je popsat způsob, kterým kraje a Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR rozdělují finanční prostředky mezi jednotlivé sociální služby a tento způsob zhodnotit. Dalším cílem je také na základě vybraných přístupů popsat možné varianty změn v systému financování sociálních služeb

V první části diplomové práce se zaměřuji na formulaci veřejněpolitického problému, stanovení cílů práce a výzkumných otázek a shrnutí východisek, ze kterých sociální služby vychází. V další, teoretické, části se zaměřuji na popis systému financování sociálních služeb. Praktická část práce se zaměřuje na zmapování vývoje výdajů na sociální služby a jejich zhodnocení na základě teoretického konceptu kritérií 3E. Pro ilustraci ne/efektivity financování sociálních služeb jsem použila vícekriteriální metodu a rozhodovací tabulky. Vzhledem k tomu, že je obtížné získat od všech služeb potřebná data, metodu jsem aplikovala pouze na 4 sociální služby. V následné části práce na téma financování sociálních služeb nahlížím optikou několika více či méně odlišných přístupů. Tato část práce má poukázat na možné přístupy ke změnám v systému financování sociálních služeb.

Během zpracování diplomové práce došlo ke změně legislativy upravující způsob rozdělování finančních prostředků mezi sociální služby. V závěru práce se tedy věnuji této změně a popisu nového způsobu financování sociálních služeb.

# 1 Vymezení výzkumného problému

Sociální služby hrají v naší společnosti jen těžko zastupitelnou úlohu. V širším kontextu lze sociální služby chápat jako formu sociální pomoci, kterou státní, obecní i nestátní instituce poskytují svým konáním jiným osobám (Průša 2007: 19). Pokud se zaměříme na užší chápání sociálních služeb, pak je to sociální práce ve prospěch lidí v sociální nouzi (ibid.). Jejich důležitost se ukazuje ve chvílích, kdy nepříznivá životní situace nejde vyřešit poskytnutím finančních prostředků (Průša 2007: 22).

Různé subjekty zaujímají při řešení sociálních situací odlišné role dle principu subsidiarity. Podle něho se má o problémech rozhodovat na nejnižší možné úrovni v hierarchii společenských institucí. Pokud z nějakého důvodu není člověk schopen řešit svou životní situaci sám nebo s pomocí rodiny, obrací se na vyšší úroveň. Tím je obec a její organizace, případně nestátní organizace.

Role obcí stále narůstá. Průša uvádí, že sociální problémy se v regionech liší a také potřeby obyvatel jsou v jednotlivých místech rozdílné. Obec své problémy a potřeby zná nejlépe, proto je jejím úkolem problémy řešit a potřeby naplňovat. Obce jsou však často omezeny při vykonávání těchto funkcí. Především se jedná o kapacitní omezení. Jako omezení chápeme také nedůvěru, kterou obyvatelé v nepříznivé životní situaci často k obci cítí. Tato nedůvěra může být způsobena velikostí úřadu a anonymitou jeho zaměstnanců. V menších obcích může být překážkou naopak známost pracovníků a strach z prozrazení informací. Ta je prohlubována představou (a někdy i zkušeností) o nepříjemných úřednicích, kteří stejně nepomohou, informacemi o korupci apod.

Nestátní organizace tyto pocity nedůvěry nevzbuzují. Jejich podstata spočívá v tom, že jsou přístupné lidem, kteří nemají dostatek finančních prostředků, aby si takovou službu mohli koupit (Průša 2007: 21). Cílem nestátních neziskových služeb není zisk, ale pomoc lidem v nepříznivé sociální situaci.

Nejvýše v hierarchii institucí stojí stát. Jeho úkolem je regulovat sociální klima, vytvářet podmínky pro stabilitu a rozvojem sociálních činností stabilizovat poměry ve společnosti (Průša 2007: 20).

## **1.1 Struktura financování sociálních služeb**

V roce 2007 nabyl účinnosti zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Kromě např. nové typologie sociálních služeb přinesl také povinnost registrace poskytovatele sociálních služeb nebo zavedení vícezdrojového způsobu financování sociálních služeb. Sociální služby jsou financované ze státního rozpočtu, z rozpočtů krajů a obcí a prostřednictvím příspěvku na péči. Dalšími zdroji financí pro sociální služby jsou úhrady uživatelů z vlastních příjmů a příspěvky zřizovatelů sociálních služeb.

Financování ze státního rozpočtu (dotace poskytované Ministerstvem práce a sociálních věcí) probíhá prostřednictvím krajů. Tyto dotace jsou neinvestiční povahy a slouží k zajištění poskytování sociálních služeb. Lze je využít pouze pro financování běžných výdajů, které souvisí s poskytováním sociálních služeb. Dotace jsou určeny k podpoře jak místních či regionálních služeb, tak služeb s nadregionálním či celostátním charakterem. Stát poskytuje účelovou dotaci také krajům k zajištění sociálních služeb v případě, kdy poskytovatel ukončil poskytování sociálních služeb a osoby, které těchto služeb využívaly, se tak nacházejí v bezprostředním ohrožení. Podobně se poskytuje dotace také obcím s rozšířenou působností, avšak prostřednictvím kraje.

Příspěvky na sociální služby z rozpočtů krajů a obcí se poskytují podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tyto prostředky jsou určeny k financování běžných výdajů, které souvisí s poskytováním sociálních služeb. Příspěvek může být přiznán poskytovatelům sociálních služeb, kteří jsou zapsáni v registru.

Příspěvek na péči se poskytuje ze státního rozpočtu osobám, které jsou závislé na péči jiných osob. Příspěvek je určen k zajištění pomoci osobou blízkou, asistentem sociální péče, poskytovatelem sociálních služeb, dětským domovem nebo speciálním lůžkovým zdravotnickým zařízením hospicového typu<sup>1</sup>. Příspěvek na péči často slouží jako navýšení rozpočtu rodiny příjemce, není využíván pro zajištění sociální péče, nevrací se tedy zpět do systému (Právní analýza II 2011: 30). Zajištění sociální péče je však jeho hlavním smyslem a při rozdělování prostředků z veřejných rozpočtů je přihlíženo k tomu, že poskytovatelé sociálních služeb tento příjem mají. Realita je ale často jiná. Zákon o sociálních službách taxativně vymezuje sociální služby, které jsou poskytované

---

<sup>1</sup> §29, Zákon č. 108/2006 Sb., O sociálních službách

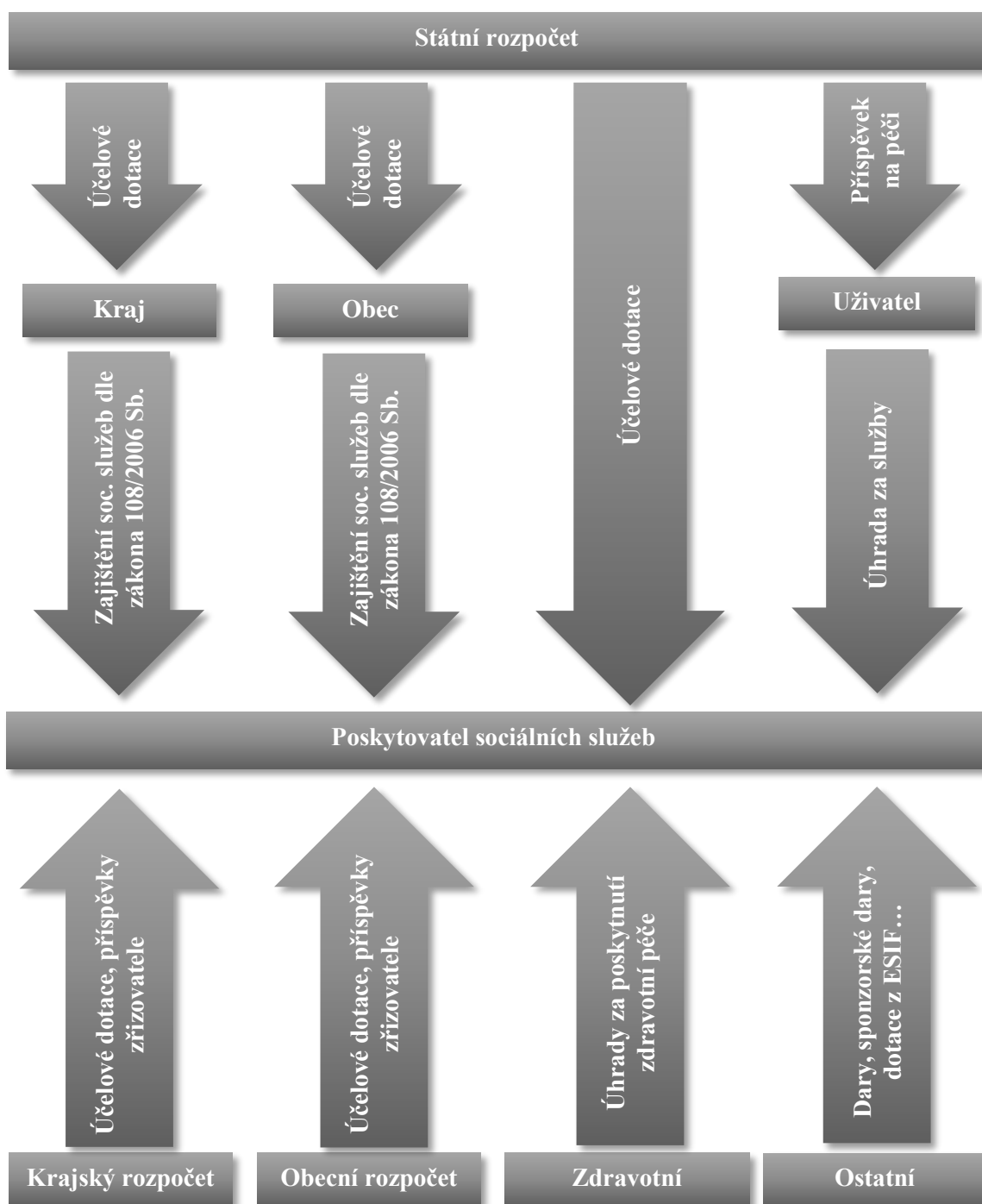
za úhradu. Vždy však musí být sjednaná ve smlouvě, kterou uživatel uzavírá s poskytovatelem sociální služby. Maximální výše poplatků je regulována vyhláškou.

Zřizovatelé sociálních služeb poskytují příspěvek na provoz svých příspěvkových organizací podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Příspěvek je poskytován zpravidla v návaznosti na výkony v organizaci nebo v návaznosti na jiná kritéria jejích potřeb.

Poskytovatelé sociálních služeb se snaží získávat i prostředky z jiných zdrojů. Především z Evropských strukturálních a investičních fondů, jiných dotačních programů a od soukromých sponzorů a donátorů.

Mimo financování stanovené zákonem o sociálních službách stojí úhrady zdravotních pojišťoven za jednotlivé zdravotní úkony prováděné poskytovateli sociálních služeb. Pro některé typy sociálních služeb to však nejsou zanedbatelné příjmy.

**Schéma 1: Systém financování sociálních služeb do 1. 1. 2015**

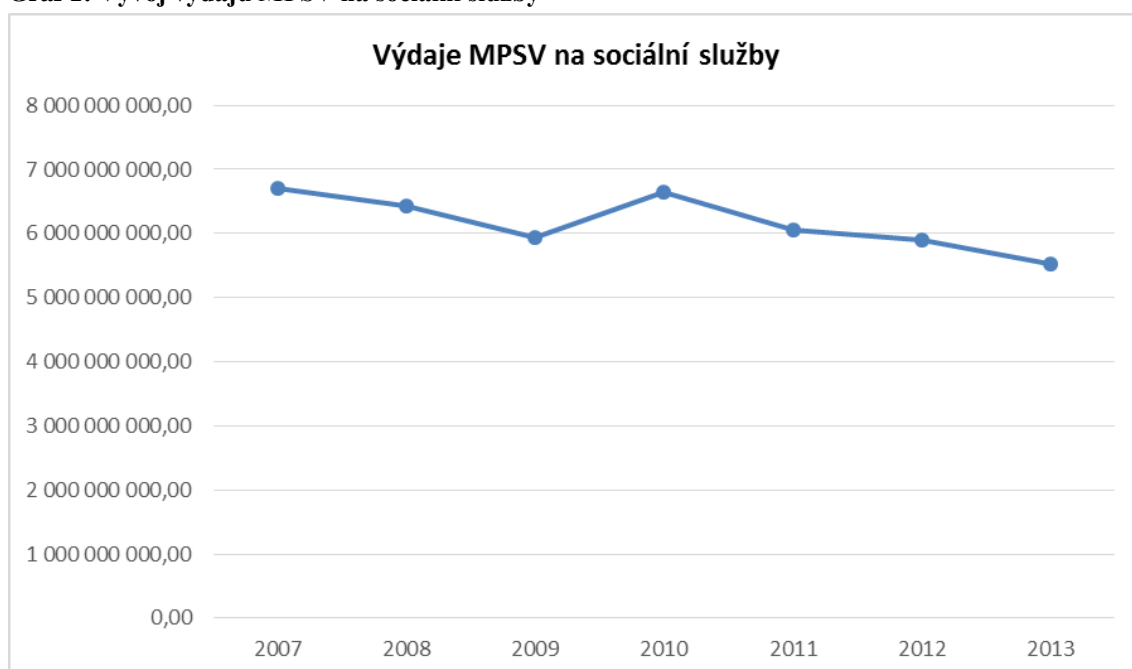


**Zdroj:** Autorka

## 1.2 Výdaje na sociální služby

Počet sociálních služeb rok od roku stoupá. V roce 2013 jich v České republice bylo 5 299. Oproti roku 2007, kdy nabyl účinnost zákon o sociálních službách, je to nárůst o 1 300 sociálních služeb. Průměrné roční výdaje krajů a Ministerstva práce a sociálních věcí na sociální služby činí 10,5 mld. Kč<sup>2</sup>. Pokud budeme výdaje krajů a MPSV rozdělovat, pak můžeme říci, že Ministerstvo práce a sociálních věcí se od roku 2010 snaží výdaje na sociální služby snižovat. To se však projevuje na výdajích krajů, které musí sociální služby dofinancovat prostřednictvím vlastních dotačních programů. Od roku 2007 jejich výdaje stoupají. První pokles přišel teprve v roce 2013.

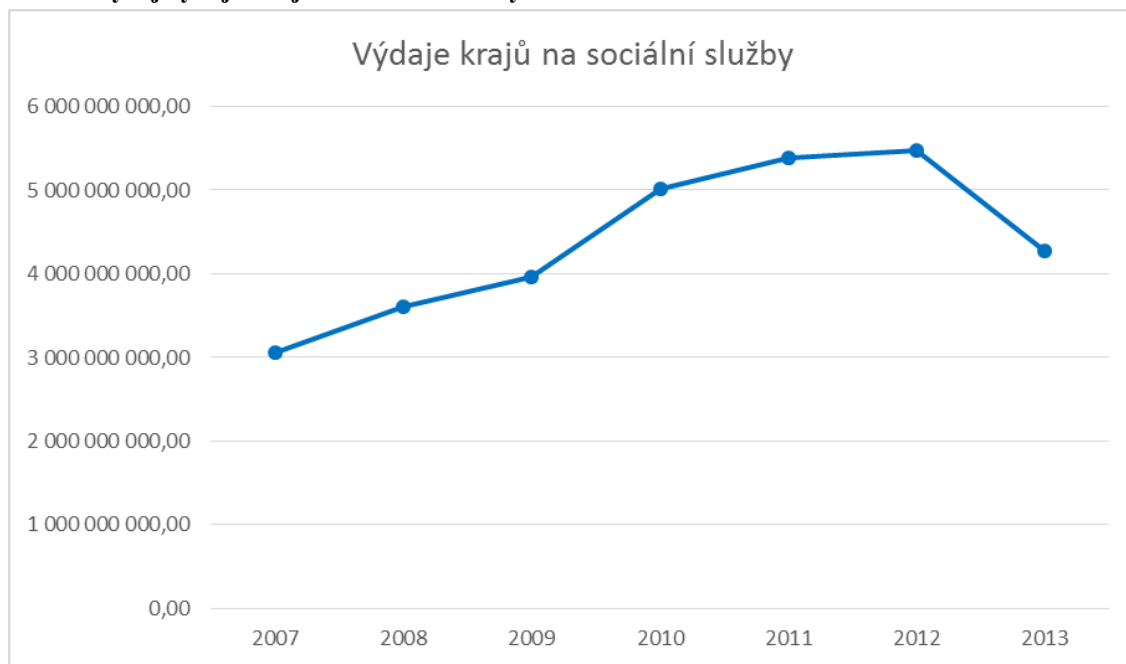
Graf 1: Vývoj výdajů MPSV na sociální služby



Zdroj: Autorka

<sup>2</sup> Průměr ročních výdajů od roku 2007 do roku 2013

**Graf 2: vývoj výdajů krajů na sociální služby**



**Zdroj:** Autorka

Směr, jakým se vývoj financování sociálních služeb bude dále ubírat, je obtížně predikovatelný. Jisté je jen to, že na sociální služby budou ze státního rozpočtu vždy poskytovány finanční prostředky. Opačný přístup by téměř jistě způsobil zhroucení sociálních služeb. To však žádná politická reprezentace nepřipustí.

Obecný trend snižování výdajů z veřejných rozpočtů a snižování státního dluhu může napovídat, že také výdaje na sociální služby se budou snižovat. Počet sociálních služeb bude ale velmi pravděpodobně stále růst. To povede k situaci, kdy část služeb nebude dostatečně financovaná nebo nebude financovaná vůbec. Horecký (2009) poznamenává, že nejvíce budou dotčeny služby sociální prevence – sociální intervence, sociální rehabilitace a podobné.

Může také nastat situace, kdy výdaje na sociální služby budou stagnovat přibližně ve stávající hladině. Při rostoucím počtu sociálních služeb nastane problém s financováním, jako v případě první varianty. Propast vynaložených a potřebných prostředků nebude tak velká.

Výdaje na sociální služby mohou také růst, stejně jako počet služeb. Z pohledu sociálních služeb se toto může zdát jako nejlepší varianta. I ta má svá úskalí. Může na příklad docházet k účelovému zakládání sociálních služeb. Takové služby pravděpodobně nebudou hledět na svou kvalitu, protože jejich motivem není pomoc

a podpora lidem v těžkých životních situacích, ale získávání veřejných prostředků. V případě jakékoliv varianty je otázka efektivního financování sociálních služeb na místě. Ať už je důvodem podpora těch kvalitních a potřebných služeb nebo efektivní nakládání s veřejnými prostředky.

### **1.3 Znamky veřejněpolitického problému**

Z objektivního hlediska je efektivita financování sociálních služeb problémem proto, že komplikuje dosahování společenského cíle (Veselý, Nekola 2007: 193), kterým je zabezpečení fungování sociálních služeb. V případě nízké efektivity financování sociálních služeb může docházet k situacím, kdy sociální služby omezují svou pomoc a podporu z důvodu nedostatku finančních prostředků. Omezují konzultační hodiny, poskytují méně služeb, nezvyšují odbornost svých zaměstnanců, zaměstnance propouštějí a tak dále. Některé sociální služby přestávají své služby poskytovat. Dalším společenským cílem, jehož dosažení je ovlivněno efektivitou financování sociálních služeb, je efektivní nakládání s veřejnými prostředky. V případě nízké efektivity sociálních služeb dochází k neúčelnému nakládání s veřejnými prostředky.

Zajištění fungování sociálních služeb není pouze cíl sám o sobě. Je to také způsob, jak dosáhnout „vyššího“ cíle. Tím jsou naplněné potřeby obyvatel, stabilní společnost, sociální rovnováha a plynulé fungování společnosti. Na všechny tyto cíle mají fungující sociální služby vliv.

Problém má také subjektivní hledisko. Za problém ho totiž považují samotní aktéři (ibid.). Uživatelé sociálních služeb chápou jako problém to, že nebudou dostávat potřebnou pomoc a podporu. Pracovníci sociálních služeb k tomuto pohledu přidávají ztrátu vlastního zaměstnání nebo naopak nárůst uživatelů služeb a tedy tlak na kapacitu (v případě, že přejímají uživatele ukončené sociální služby). Příslušné odbory městských a krajských úřadů považují za problém jak zvýšené nároky na kapacitu pracovníků, tak také např. nárůst počtů bezdomovců přespávajících v ulicích nebo v nevyužívaných budovách apod. Za dotčené lze považovat také osoby, které sociální služby nevyužívají, ale mohou se setkávat se společenskými jevy, které nastanou po ukončení poskytování sociální služby. Může se jednat na příklad o pravidelné cestující, kteří na vlakovém nádraží vidají osoby bez domova, které tam přespávají po uzavření noclehárny.



**Tabulka 1: Aktéři veřejněpolitického problému**

| AKTÉŘI                               | SUBJEKTIVNÍ HLEDISKO PROBLÉMU  |
|--------------------------------------|--|
| Uživatelé sociálních služeb          | Nedostane se jim pomoc a podpora, kterou potřebují   |
| Pracovníci sociálních služeb         | Ztratí zaměstnání<br>Nebudou kapacitně zvládat nárůst počtu klientů, kteří přicházejí ze služeb, jež byly omezeny nebo zrušeny   |
| Poskytovatelé sociálních služeb      | Poskytování služby je ohroženo<br>Více pozornosti je kladeno na zajištění financování, než na kvalitu sociálních služeb  |
| Obecní úřady                         | Některé financované služby nejsou potřebné<br>Některé financované služby neposkytnou podporu tolika lidem, kolik by ji potřebovalo<br>Prostředky vynakládané z obecního rozpočtu jsou vysoké<br>Není personální kapacita pro převzetí klientů těch služeb, které svou podporu omezily nebo ukončily<br>Na ulici přespává více bezdomovců, vzrostl pohyb problémové mládeže.... |
| Krajské úřady                        | Některé financované služby nejsou potřebné<br>Některé financované služby neposkytnou podporu tolika lidem, kolik by ji potřebovalo<br>Prostředky vynakládané z krajského rozpočtu jsou vysoké<br>Nevyužívané budovy v majetku kraje jsou využívány např. bezdomovci, drogově závislími   |
| Ministerstvo práce a sociálních věcí | Prostředky vynakládané ze státního rozpočtu jsou vysoké  |
| Veřejnost                            | Setkávají se se společenskými jevy vyvolanými omezením poskytování sociálních služeb<br>Musí zajistit péči pro své blízké  |

**Zdroj:** Autorka

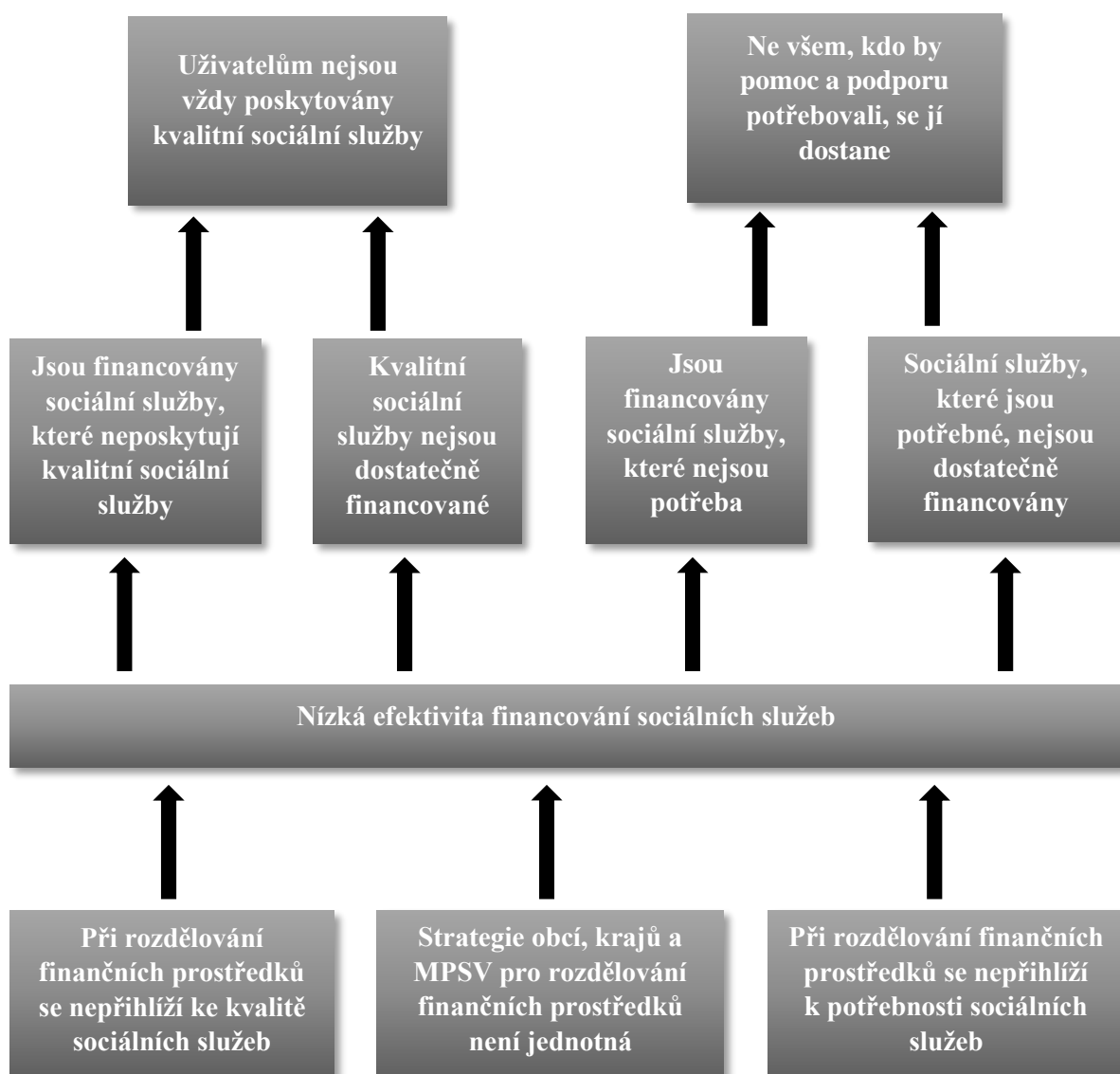
Problém efektivit financování sociálních služeb se netýká pouze oblasti sociálních služeb. Je provázán i s dalšími oblastmi, což je jedním ze znaků veřejněpolitického problému (Dunn in Veselý, Nekola 2007: 194). Uveďme si pár příkladů.

Na příklad z důvodu nízké efektivit financování nebudou prostředky přiznány noclehárně. Ta tedy bude muset omezit své služby. Někteří lidé bez přístřeší budou muset strávit noc na ulici. V případě tuhých mrazů u nich může dojít k omrzlinám a jinému vážnému poškození zdraví. Zvýší se tedy požadavky na zdravotnické zařízení. Nemocnice by také mohly být zneužívány pouze pro „teplo a stravu“. S vyšším počtem lidí bez domova pohybujících se na ulicích často souvisí také vyšší kriminalita, což by znamenalo větší vytíženost policie.

Jiným příkladem může být nízkoprahové zařízení pro děti a mládež. Kromě jiného se v těchto zařízeních věnují doučování, zpracování domácích úkolů a přípravě do školy. Pokud by zařízení muselo omezit svou činnost, odrazilo by se to na jejich prospěchu a často také docházce do školy. Žáci a studenti by nedokončovali vzdělání, případně by přecházeli do speciálních škol. Obtížně by posléze hledali pracovní uplatnění a v dospělosti by se stávali uživateli sociálních služeb a poživateli dávek státní sociální podpory. Pokud by mládež neměla bezpečné místo pro trávení volné času, trávila by ho na ulici. To je často spojeno také s rušením nočního klidu a tím pádem větší vytížeností policie.

I samotné propuštění zaměstnanců organizací poskytujících sociální služby by mělo vliv na ekonomiku. V některých regionech České republiky se zaměstnání shání velmi obtížně, pracovníci by se tedy museli registrovat na úřadu práce a čerpati by příspěvek v nezaměstnanosti. Jako poslední příklad můžeme zmínit služby poskytující podporu pachatelům trestné činnosti. Omezení podpory může vést k recidivě a tedy k nárůstu trestných činů. S tím souvisí větší vytíženost policie, soudů, věznic, probačních úředníků apod.

Schéma 2: Strom problémů



Zdroj: Autorka

## 2 Cíle diplomové práce

Cílem této diplomové práce je *popsat systém financování sociálních služeb a zhodnotit ho na základě vybraného kritéria*. Práce se zaměřuje na financování ze státního rozpočtu prostřednictvím dotací. Provedené zhodnocení by mělo odpovědět na otázku, zda je způsob rozdělování veřejných prostředků směrem k sociálním službám ekonomicky racionální. Tedy zda společnost získává za vynaložené finanční prostředky odpovídající užitek.

Dílními cíli jsou:

- Zmapovat vývoj objemu finančních prostředků vynakládaných na sociální služby ze státního rozpočtu prostřednictvím krajů a MPSV
- Zmapovat vývoj počtu sociálních služeb

Dalším cílem je *popsat možné varianty změn v oblasti financování sociálních služeb*.

## 3 Výzkumné otázky

Pro dosažení cíle diplomové práce byly položeny následující výzkumné otázky:

1. Jak je nastaven systém financování sociálních služeb?
2. Je systém financování sociálních služeb ekonomicky racionální?
3. V čem spočívá ne/efektivita systému financování sociálních služeb?
4. Jaké jsou možné změny způsobu financování sociálních služeb?

Pro zodpovězení výzkumné otázky č. 2 byly stanoveny také pracovní hypotézy  
 $H_0$ : „Výdaje na sociální služby nejsou závislé na potřebnosti těchto sociálních služeb.“  
A  $H_1$ : „Výdaje na sociální služby jsou závislé na potřebnosti těchto sociálních služeb.“  
Jejich rozpracování do pracovních hypotéz je uvedeno v příslušné kapitole diplomové práce.

## 4 Operacionalizace klíčových pojmů

### **Efektivita**

Efektivita není pojem, který by se běžně používal v souvislosti s financováním sociálních služeb nebo obecněji s nakládáním s veřejnými prostředky. Pro účely této práce efektivita znamená spojení jiných pojmů – hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Efektivita financování sociálních služeb tedy znamená, že objem alokovaných prostředků odpovídá potřebnosti služby a její kvalitě. Je to takové využití veřejných zdrojů, kdy je dosaženo co největšího možného rozsahu, kvality a přínosu ve srovnání s objemem finančních prostředků.

### **Účelnost**

Uspokojování veřejné potřeby a naplňování veřejných cílů.

### **Efektivnost**

Efektivnost financování sociálních služeb znamená, že náklady na jednotku výstupu jsou co nejnižší. Samuelson efektivnost chápe jako „*absenci plýtvání neboli co nejefektivnější užívání zdrojů ekonomiky k uspokojování potřeb a přání lidí*“ (Samuelson 1991 citovaný MPSV 2012: 8).

### **Hospodárnost**

Takové vynakládání veřejných zdrojů, při kterém je jejich objem co nejnižší, ale je dodržena kvalita výsledných služeb či produktů.

### **Sociální služba**

Činnost nebo soubor činností zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení. Pro účely této práce je za sociální službu považována služba uvedená v Registru poskytovatelů sociálních služeb.

**Dotace**

Dotace jsou peněžní prostředky státního rozpočtu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.

**Vyrovnávací platba**

Celková výše prostředků z veřejných rozpočtů, kterou služba potřebuje k pokrytí svých provozních potřeb.

## 5 Teoretická východiska

Tato kapitola se věnuje konceptům, ze kterých sociální služby vycházejí. Nejobecnějším východiskem jsou lidská a sociální práva. Institucionální pojetí sociálního státu pak legitimizuje sociální služby. Bez sociálních služeb by nebyly realizovány a prosazovány záměry sociální politiky. Sociální služby mají také svůj ekonomický aspekt, který je velmi ovlivňuje.

### 5.1 Lidská a sociální práva

Jedním z cílů sociální politiky a tedy i sociálních služeb je realizace lidských práv. Ta jsou zakotvena v právních systémech demokratických zemí. Dle Potůčka (2005: 24) vytváří lidská práva „*jakési kritériální jádro mnoha prakticky provozovaných veřejných politikám.*“ Tomeš (2010: 163) k tomu dodává, že nezadatelná lidská práva tvoří základní rámec, ve kterém se formulují cíle sociální politiky.

K lidským právům patří také práva sociální, která mají občanům umožnit žít důstojně bez ohledu na jejich majetek, příjmy a s tím svázanou společenskou pozici. „*Kořeny evropského sociálního práva jsou spojeny s kořeny evropské civilizace*“ (Tomeš 2010: 162). Dle Tomeše (2010: 147) můžeme na sociální práva nahlížet dvěma způsoby. Širší pohled říká, že sociální práva jsou všechna práva spojená s právem na práci. Podle užšího pohledu jsou sociální práva ta práva, která zabezpečují občanům náhradní příjmy. Sociální práva jsou zakotvena na příklad ve Všeobecné deklaraci lidských práv. Podle tohoto dokumentu má každý člen společnosti právo na sociální zabezpečení a na zajištění hospodářských, sociálních a kulturních práv, která jsou nezbytná pro jeho důstojnost a rozvoj. Deklarace zaručuje právo na práci a práva s tím spojená – právo na svobodnou volbu povolání, uspokojivé pracovní podmínky, spravedlivou odměnu a tak dále. Dle Tomeše (2011: 103) není toto právo samoúčelné. Je jedním ze základních nástrojů emancipace člověka. Kromě uplatnění vlastní osobnosti zajišťuje občanům také podíl na národním důchodu. Deklarace zaručuje také právo na odpovídající životní úroveň, která zajistí zdraví a blahobyt pro obyvatele i jejich rodiny. Každý má právo na nezbytná sociální opatření, zabezpečení v nezaměstnanosti, v nemoci, ve stáří a také během jiných situací vzniklých v důsledku okolností nezávislých na vůli občanů. Zvlášť chráněno je také mateřství a dětství. Dokument také deklaruje právo na slučování a na vzdělání. Výše zmíněná práva jsou zakotvena také v Listině základních práv a svobod, která ještě přidává právo na ochranu osob se zdravotním postižením.

## 5.2 Sociální stát

Sociální stát je „*odpovědí na mezinárodně uznané právo občanů na důstojné životní minimum*“ (Tomeš 2010: 120). Potůček uvádí i jiné pojmenování, a to „*stát veřejných sociálních služeb*“ (Potůček 2005: 251). Welfare state (anglické označení pro sociální stát) garantuje nezadatelná lidská práva, včetně sociálních práv. Tato práva by měla být zajištěna státem formou přiměřené a udržitelné mezi-občanské solidarity. Dle Tomeše (2010: 126) je povinností sociálního státu zajistit dostupnost sociálních služeb. Nejedná se pouze o místní dostupnost příslušných služeb, ale také o dostupnost v kvalitě a finanční dostupnost. Sociální stát se řídí myšlenkou, že sociální podmínky jednotlivce jsou záležitostí celé společnosti, jeho rodiny a samozřejmě i jeho samotného.

Večeřa (1996: 63 - 64) uvádí, že současné sociální státy se liší zejména v tom, kdo a v jakém rozsahu provádí sociální politiku, na koho je orientovaná, jaký směr sleduje, z čeho je financovaná a z jakého myšlenkového konceptu vychází. Večeřa ve své knize uvádí klasické Titmussovo dělení sociálního státu na reziduální a institucionální.

Reziduální sociální stát vychází z přesvědčení, že „*lidské potřeby jsou uspokojovány prostřednictvím rodiny (ve které jedinec žije) a prostřednictvím trhu*“ (Večeřa 1996: 64). Stát zasahuje do řešení životní situace až v okamžiku, kdy tyto instituce selžou. Pomoc je poskytována spíše prostřednictvím finančních dávek, a to velmi omezeně. Sociální služby jsou rozšířené minimálně. Institucionální sociální stát je pak jeho opakem. Sociální aktivity státu zahrnují všechny oblasti podstatné pro zajištění potřeb. V této formě sociálního státu se snaží předcházet sociálním událostem. Sociální politika se sociálními službami je považována za legitimní funkci moderního sociálního státu (Večeřa 1996: 65).

Potůček (2005: 255) uvádí, že naplňování principů sociálního státu je spojeno s hospodářskou politikou státu a jeho ekonomickým vývojem. Z tohoto důvodu se dnes hovoří o tzv. krizi sociálního státu. Ta byla způsobena snížením příjmů státního rozpočtu, ze kterého byla sociální opatření financována. Požadavky na finanční prostředky určené pro financování však rostly. Kritici sociálního státu poukazují na to, že populace stárne a poměr osob v produktivním a postproduktivním věku se zhoršuje (v neprospěch osob v produktivním věku). Státy proto budou nuceny realizovat potřebné změny především v pojistných systémech založených na mezigenerační solidaritě.



### **5.3 Sociální politika a sociální služby**

Pojem sociální politika je pojmem rozporuplným (Tomeš 2001: 20). Tomeš (ibid.) ho definuje jako „*soustavné a cílevědomé úsilí jednotlivých sociálních subjektů o změnu nebo o udržení a fungování svého nebo jiného (státního, obecního) sociálního systému*“. Výsledkem tohoto úsilí pak je činnost nebo změna systému. Sociální politika není pouze záležitostí státu, který jejím prostřednictvím směřuje k sociální ochraně občanů. Vlastní sociální politiku realizují i nestátní organizace. Jejich činnost směřuje k uspokojení potřeb členů i jiných osob, případně k ovlivňování státní sociální politiky. Stát pak těmto subjektům vymezuje rámec, ve které mohou operovat (Tomeš 2011: 18). Stát svou sociální politiku realizuje formou zákazů, příkazů, příjmů (sociální dávka) nebo sociálních služeb. Sociální politika se zabývá formulováním záměrů a jejich prosazování a realizováním prostřednictvím sociálních služeb.

Igor Tomeš (2001: 29) uvádí, že pojem „sociální služba“ může být chápán různými způsoby. Nejširší význam tohoto pojmu spočívá v označení činnosti prováděné soukromoprávní nebo veřejnoprávní institucí ve prospěch občanů. Úžeji lze tento pojem chápat jako odbornou činnost profesionálních pracovníků (sociální práce) ve prospěch lidí v sociální nouzi. Další pojetí sociální služby je jako druhu sociální péče poskytované službou státní nebo obecní instituce ve prospěch jiné osoby. Obdobně sociální služby vnímá také Průša (viz Průša 2007). Matoušek (2007: 9) uvádí, že sociální služby nezohledňují pouze osobu uživatele, ale také jeho rodinu, skupiny, do kterých patří i širokou veřejnost. Sociální služby tak mají dvojí funkci. Zlepšovat kvalitu života společensky znevýhodněných lidí a chránit společnost před riziky, jejichž nositeli tito lidé jsou.

Sociální služby jsou definované zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který nabyl účinnosti v roce 2007. Ten sociálním službám přisuzuje tři různé formy a rozděluje je na tři odlišné druhy. Sociální služby zahrnují sociální poradenství, sociální péči a sociální prevenci (druhy služeb). Mohou být poskytovány buď ambulantní, terénní nebo pobytovou formou.

Sociální poradenství poskytuje uživatelům informace, které přispívají k řešení jejich nepříznivé sociální situace. Služby sociální péče pomáhají zajistit jejich psychickou i fyzickou soběstačnost. Služby sociální prevence se snaží zabránit vzniku nepříznivých sociálních situací nebo je pomáhají překonat.

## 5.4 Ekonomika sociálních služeb

Jak je uvedeno v předchozích kapitolách, sociální služby jsou nedílnou součástí sociální politiky, která je veřejnou politikou. Jedním z nejdůležitějších nástrojů veřejné politiky jsou veřejné finance (Lajtkepová 2013: 15). Ty lze definovat „jako peněžní vztahy, související s tvorbou, rozdělováním a užitím peněžních fondů spojených s činností veřejných institucí“ (Lajtkepová 2013: 16). Na jedné straně těchto peněžních vztahů stojí vždy stát (obce, kraj), na druhé straně pak jiný subjekt (občan, firma, obec). Veřejné finance jsou nenávratné, neekvivalentní a nedobrovolné. Nedobrovolnost spočívá v legislativním základu veřejných financí. Neekvivalence je dána skutečností, že formou veřejných výdajů nedostaneme zpět tolik, kolik jsme zaplatili. Nenávratnost znamená, že poskytovatel veřejných prostředků nezíská žádnou protihodnotu.

Ačkoliv se na sociální služby vztahují obecné charakteristiky služeb<sup>3</sup>, je trh sociálních služeb odlišný od trhu „klasických služeb“ (Molek 2009: 10). Rozdíl spočívá na příklad ve způsobu financování, ve vazbě na legislativu a politická rozhodnutí a v jejich intimní povaze. Tržní ekonomika nahlíží na sociální služby jako na vzácný statek s nenulovou cenou produkce (Mertl 2007: 16). Lze je také zařadit mezi smíšené veřejné statky. Molek (2009: 103) uvádí také rozdělení smíšených veřejných statků na fakultativní a přikázané. Sociální služby spadají mezi fakultativní smíšené veřejné statky. Jednotlivci sami rozhodují, zda budou veřejné statky využívat. U sociálních služeb se vyskytuje jev typický právě pro smíšené veřejné statky. K tzv. efektu přetížení dochází v okamžiku, kdy se s rostoucím počtem uživatelů smíšeného kolektivního statku mění kvalita daného statku. Pokud je sociální služba poskytována soukromými ziskovými poskytovateli, jejichž službu si uživatelé hradí, lze ji zařadit mezi soukromé statky.

Mertl (2007: 17) uvádí, že z hlediska institucionálního kritéria spadají sociální služby do všech tří kategorií. Jsou tedy čistým tržním statkem, nečistým tržním statkem i netržním statkem. Mezi čisté tržní statky patří sociální služby poskytované na soukromé bázi, jejichž cena vznikla průnikem nabídky a poptávky. Příkladem nečistých tržních statků jsou služby, které jsou hrazeny z veřejných prostředků a které nabízí nestátní subjekt (např. domácí péče). Ceny těchto služeb jsou regulovány státem formou regulace, daně nebo specifické subvence. Netržním statkem je pak služba, která je ve veřejném vlastnictví a je hrazena z veřejných prostředků.

---

<sup>3</sup> Jsou nehmotné, určené k okamžité spotřebě, variabilní, nelze jejich produkci oddělit od spotřeby, směřují od poskytovatele ke spotřebiteli

Výdaje na sociální služby se rozdělují na soukromé a veřejné. Mertl (2007: 17) chápe soukromé výdaje jako výdaje závislé na odpovědnosti a přístupu jednotlivce k sociální situaci. A samozřejmě také jako závislé na rozpočtovém omezení jednotlivce. Soukromé výdaje umožňují nezávislé rozhodování jednotlivce. Ten však musí být schopen racionálně rozhodovat na základě ekonomické racionality. V případě, že jedinec nemá dostatek finančních prostředků (a nezíská je ani v rámci vnitro-rodinné solidarity), nemůže potřebnou službu použít. Mertl (2007: 18) tuto skutečnost jako jeden z důvodů pro financování sociálních služeb z veřejných prostředků.

Veřejné výdaje na sociální služby předpokládají existenci politiky sociálních služeb, která reprezentuje veřejné potřeby v této oblasti. Mertl (ibid.) uvádí, že jedinec by se měl optikou veřejného financování spíše podílet na formování sociální politiky než se racionálně rozhodovat. Je také důležité rozlišovat, zda stát sám sociální služby poskytuje nebo s jejich pomocí garantuje dostupnost sociálních služeb. S veřejnými výdaji souvisí také rozpočtové omezení, které je nutné respektovat. Soukromé a veřejné výdaje se od sebe liší určením kvality financované služby. V soukromém způsobu financování je kvalita určena průnikem nabídky a poptávky. Z veřejných prostředků jsou financovány splňující určitý nepodkročitelný standard (Mertl 2007: 19). Příklon k jednomu z uvedených typů financování „*je také otázkou politických a ideologických preferencí*“ (Mertl 2007: 18). V praxi však dochází k jejich prolínání.

Téma sociálních služeb je neodmyslitelně spjato s tématem jejich financování. V České republice jsou sociální služby převážně financovány z veřejných zdrojů. Právoplatně tak vyvstává otázka ekonomické udržitelnosti systému financování sociálních služeb a efektivního vynakládání veřejných financí v této oblasti. S tímto souhlasí i Průša (2010: 1), který upozorňuje na to, že je nutné sociální služby vnímat jako ekonomickou kategorii. Z tohoto důvodu by měl být „*nastaven takový systém financování, který vytvoří předpoklady pro jejich efektivní poskytování*“ (ibid.).

## 6 Financování sociálních služeb

Tato kapitola má za úkol popsat způsob financování sociálních služeb platný od účinnosti zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách do 31. 12. 2014. Popis se zaměřuje na dva poskytovatele dotací – kraje a Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, kteří poskytují největší objem prostředků. Úřady municipalit jsou vynechány z důvodu velké rozdílnosti pravidel pro přidělování finančních prostředků organizacím poskytujícím sociální služby. Není v kapacitních možnostech této diplomové práce tuto rozdílnost obsáhnout.

### 6.1 Kraje

Kraje hrají ve financování sociálních služeb dvojí úlohu. Fungují jako „prostředník“ při žádosti o dotace z Ministerstva práce a sociálních věcí, kdy přijímají jednotlivé žádosti a posléze posílají na MPSV souhrnnou žádost o dotace. Také vyhláší vlastní dotační programy pro sociální služby.

Tyto dotační programy pro podporu sociálních služeb fungují podobným způsobem jako poskytování dotací z Ministerstva práce a sociálních věcí. Kraje mají vlastní rozpočty, z kterých vytváří fondy a z nich poté na základě žádostí a jejich vyhodnocení rozdělují finanční prostředky jednotlivým sociálním službám. Dotace jsou určeny na poskytování sociálních služeb dle zákona. Jejich výše je samozřejmě nižší, než mohou služby získat od MPSV.

Kraje si mohou u svých dotačních programů nastavit vlastní podmínky. Proto se programy v krajích v různé míře liší. A liší se také postupem let. Odlišné je např. zaměření sociálních služeb, které kraje prioritně podporují. Královehradecký kraj podporuje služby, jejichž cílem je naplnit individuální potřeby uživatelů a také služby, které podporují sociální soudržnost společenství. Jihočeský kraj se zaměřuje na terénní služby, na domovy pro seniory a na služby podílející se na integraci menšin<sup>4</sup>. Podmíněnost může být daná i právní formou sociální služby. Např. v Pardubickém kraji mohou dotaci získat pouze občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, církevní právnické osoby a od roku 2013 také fyzické osoby. V Karlovarském kraji dotaci nemohou získat nadace a nadační fondy. Pro všechny kraje je ale společné to, že dle

---

<sup>4</sup> Jihočeský kraj vyhlásoval jednotlivé grantové programy pro sociální služby, které chtěl podporovat. Teprve od roku 2012 vyhláší příspěvkový program na podporu sociálních služeb.

podmínek jednotlivých programů podporují takové sociální služby, které jsou uvedené ve strategických dokumentech – v plánech rozvoje sociálních služeb a akčních plánech. K této podmínce pro přidělení dotace se kraje propracovaly v průběhu let 2007 – 2013. Dalším společným rysem pro většinu krajů je vyloučení sociálních služeb plně financovaných díky tzv. individuálním projektům kraje.

Žádosti o dotace se podávají několika způsoby. Fyzicky na předepsaném formuláři (Královehradecký kraj do roku 2010), prostřednictvím elektronické databáze (Plzeňský kraj) nebo přes datovou schránku (Karlovarský kraj).

Kraje při hodnocení žádostí kontrolují, zda sociální služby vyhovují zadaným podmínkám. Další hodnotící kritéria krajů jsou obtížně zjiřitelná. Ve svých dokumentech je uvádí pouze Pardubický kraj. Hodnotí například, jak jasně je definován cíl projektu, zda se jedná o potřebné řešení aktuálního problému a zda má sociální služba snahu získat finanční prostředky i od jiných subjektů (vícezdrojové financování). Další podmínkou může být začlenění sociální služby v Síti sociálních služeb (Královehradecký kraj od roku 2013) nebo plnění smlouvy o dotaci v předchozím roce (Pardubický kraj od roku 2013).

Většina krajů poskytuje finanční prostředky pouze na mzdové a provozní náklady. Výjimkou je Plzeňský kraj, kde je možné dotaci využít také na investiční akce, které jsou realizované v souvislosti s poskytováním sociální služby.

Procedurálně o udělení dotace rozhoduje Rada kraje, případně Zastupitelstvo kraje na základě doporučení příslušného odboru. Pokud je rozhodnuto o udělení dotace na sociální službu, je s příslušným poskytovatelem uzavřena smlouva o dotaci, kde jsou stanoveny podmínky jejího čerpání. Na konci roku musí sociální služby poskytnutou dotaci vyúčtovat a případně její část vrátit (pokud ji celou nevyčerpají nebo částečně nedodrží jednu z podmínek).

## **6.2 Ministerstvo práce a sociálních věcí**

Ministerstvo práce a sociálních věcí poskytuje dotace ze státního rozpočtu základním druhům a formám sociálních služeb, které jsou uvedeny v Zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Dotace slouží k financování běžných výdajů souvisejících

s poskytováním sociálních služeb. Podporovány jsou ty sociální služby, které jsou součástí plánů rozvoje sociálních služeb jednotlivých krajů.

Dotace je poskytována poskytovateli sociálních služeb, který má k této činnosti oprávnění a/nebo je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb. Výjimkou v této podmínce byl rok 2007, kdy teprve zákon o sociálních službách začal platit. V tomto roce mohla být dotace poskytnuta žadatelům, kteří před dnem nabytí účinnosti zákona poskytovali sociální služby nebo služby sociální péče podle dosavadních právních předpisů a zároveň v roce 2006 čerpali dotaci ze státní rozpočtu nebo z rozpočtu kraje a obce.

Každoročně jsou vyhlašovány dva programy podpory podle charakteru sociálních služeb.

Program podpory A je určen pro sociální služby místního nebo regionálního charakteru. Poskytovatel sociální služby žádající o dotaci podává žádost u krajského úřadu, na jehož území službu poskytuje. Do roku 2010 musela být žádost předkládána v elektronické i písemné formě na předepsaném formuláři a doplněna povinnými přílohami. Na Ministerstvo práce a sociálních věcí se žádost zasílala pouze v elektronické podobě.

V roce 2010 došlo ke změně a žádost o dotaci musí být podávána pouze prostřednictvím internetové aplikace a to na příslušný krajský úřad. Krajský úřad hodnotí formální stránku všech žádostí. Všechny relevantní žádosti schraňuje a následně podává souhrnnou žádost o poskytnutí dotace. Ta kromě požadavků poskytovatelů sociálních služeb obsahuje také hodnocení oprávněnosti a výše podpory příslušných sociálních služeb. Sociální služby musí krajský úřad hodnotit v souladu se Zásadami hodnocení žádostí poskytovatelů sociálních služeb podaných v rámci programu podpory A (od roku 2012 jsou součástí Metodiky), které vydává Ministerstvo práce a sociálních věcí a v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb kraje. Ten také musí být přiložen k souhrnné žádosti.

Při stanovení výše dotace vychází MPSV z posouzení poskytovatelem požadované dotace, z vyjádření krajského úřadu o výši podpory konkrétní sociální služby a z objemu finančních prostředků připadajících na jednotlivé kraje. Tento objem je určován na základě poměru, kterým byly finanční prostředky mezi kraje rozděleny v předcházejícím roce. V roce 2010 se v metodice MPSV objevily další aspekty, na základě kterých se objem prostředků pro jednotlivé kraje stanoví. Jedná se např. o počet

a kapacity sociálních služeb zapsaných v registru, počet vyplácených příspěvků na péči a jejich celkovou výši nebo o objem finančních prostředků, které jsou na sociální služby vydávány z územních rozpočtů. V roce 2012 se v metodice objevila zásada, podle které mají hodnotitelé přihlížet k výstupům z provedených kontrol a inspekcí kvality poskytování sociálních služeb (Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR 2011: 10).

MPSV projednává souhrnné žádosti o dotace s krajskými úřady. V rámci ministerstva je vytvořena dotační komise, která souhrnné žádosti posuzuje a také na základě jednání s krajskými úřady navrhuje výši dotace jednotlivým sociálním službám. Pokud poskytovatel žádá o dotaci na sociální službu, za niž uživatelé neplatí, může získat až 100 % uznatelných nákladů. V případě služby poskytované za úhradu může získat dotaci ve výši rozdílu uznatelných nákladů za poskytování služby a úhrad za služby ze strany uživatele. Při přidělování dotací se zohledňuje výše dotací poskytovaných z rozpočtů samospráv a dalších zdrojů. Průša (2010: 4) k tomu dodává, že *„míra přiznané podpory je výrazně diferencována podle typu organizace a jejího zřizovatele a že je i výrazně regionálně diferencována“*.

Program podpory B se v letech 2007 a 2008 členil na dvě oblasti. Oblast B1 podporovala služby s celostátním nebo nadregionálním charakterem. To znamená, že *„poskytování sociální služby musí přesahovat území minimálně tří sousedících krajů“* (Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR 2006: 2). Zároveň musel být při poskytování takové služby vytvářen systémový přístup k řešení problematiky určité cílové skupiny v rámci celé ČR. V rámci oblasti podpory B2 byly podporovány pilotní projekty zaměřené na rozvoj sociálních služeb. Principy, které vzešly z řešení daného problému během pilotního projektu, musely být uplatnitelné nebo upotřebitelné i v dalších regionech České republiky. Od roku 2009 se program podpory B omezil pouze na služby s celostátním nebo nadregionálním charakterem, tedy na služby, pro které platí definice oblasti podpory B1.

Poskytovatel sociální služby, který žádá o dotaci v rámci programu podpory B, předkládá žádost přímo Ministerstvu práce a sociálních věcí v písemné i elektronické formě. I v tomto případě nastala v roce 2010 změna a žadatel vyplňuje žádost v internetové aplikaci. Pokud žadatel neposkytuje službu ve všech krajích České republiky, musí k žádosti doložit vyjádření podpory ze strany odboru sociálních věcí příslušného krajského úřadu. Při vyhodnocování žádostí probíhá meziresortní jednání,

které má vyloučit možnost duplicitního financování stejné činnosti. Způsob hodnocení je stanoven v Zásadách hodnocení (od roku 2012 v Metodice).

Žádost o poskytnutí dotace je hodnocena dotační komisí na základě popisu cílové skupiny, způsobu poskytování sociální služby (nebo realizace projektu), personálního zabezpečení sociální služby, rozpočtu, zajištění dalších zdrojů a zdůvodnění potřeby služby (či projektu). Od roku 2012 se také v programu podpory B přihlíží k výstupům z kontrol a inspekcí kvality. Také u programu podpory B platí, že služby bez úhrady ze strany uživatelů mohou získat až 100 % uznatelných nákladů a služby, které si uživatel hradí, mohou získat dotaci rovnající se rozdílu mezi uznatelnými náklady na poskytování služby a výší úhrad od uživatelů.

Pro oba programy do roku 2010 platilo, že přidělená dotace byla příjemcům poskytována čtvrtletně. Po tomto roce začala být dotace vyplácena ve třech splátkách, které byly splatné do konce září. Dotace z Ministerstva práce a sociálních věcí jsou účelové. Lze je tedy použít pouze pro účel uvedený v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Poskytovatelé sociálních služeb, kteří obdrželi dotaci, jsou povinni ji k 31. prosinci daného roku vyúčtovat do stanoveného data následujícího roku ji v písemné i elektronické formě odevzdat.

V roce 2009 přestalo Ministerstvo práce a sociálních věcí podporovat sociální služby, jejichž dostupnost byla zabezpečena prostřednictvím tzv. individuálních projektů z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. O rok později se to týkalo i těch sociálních služeb, které byly financovány z Operačního programu Praha Adaptabilita. Výjimkou byly ty sociální služby, které do individuálního projektu nezahrnuly celou cílovou skupinu uživatelů. V takovém případě bylo možné požádat o dotaci na sociální služby právě pro tuto cílovou skupinu.



## 7 Metodický přístup

Pro analýzu výdajů na sociální služby jsem zvolila dva přístupy. Pomocí statistické analýzy popisují vývoj výdajů na sociální služby a hledám vztahy mezi proměnnými. K ilustraci ne/efektivity jsem zvolila vícekritériální hodnocení variant.

### 7.1 Statistická analýza

Vzhledem k povaze a cíli diplomové práce a také vzhledem k datům, se kterými pracuji, jsem zvolila kvantitativní výzkumnou strategii. Kvantitativní výzkum zkoumá vztahy mezi měřitelnými znaky a jeho cílem je vysvětlení těchto vztahů (Veselý, Nekola 2007: 150).

V diplomové práci pracuji s kvantitativními daty, tedy s takovými, která se dají identifikovat na numerické škále a dají se měřit. Jsou to data objektivní, tedy nezávislá na mém osobním úsudku. Využívám sekundární data, tzn. data, která již někdo sebral a publikoval. Především se jedná o statistická data Českého statistického úřadu. Jde o data longitudinální, která byla sebrána pro více časových úseků. Jedná se o intervalové proměnné, pro jejichž popis lze použít nominální, kardinální i intervalové statistické operace (Disman 2000: 190). Pokud se budeme řídit Dismanovou radou použít vždy „nejvyšší typ“ statistické operace z možných (Disman 2000: 191), pak zvolíme intervalové statistické operace. Pokud na definici proměnných použijeme Hendlovo rozdělení (Hendl 2004: 44), jedná se poměrové proměnné.

Pro analýzu dat jsem zvolila induktivní statistiku, která umožňuje zjištění vzájemných vztahů mezi proměnnými (Veselý, Nekola 2007: 185) a její metodu korelační analýzu. Korelační analýza zjišťuje míru závislosti jedné proměnné na jiné (případně na jiných). Pracujeme zde s pojmy závislá a nezávislá proměnná. V této práci je závislou proměnnou výše finančních prostředků vynaložených na sociální služby jednotlivými kraji i Ministerstvem práce a sociálních věcí. Nezávisle proměnné jsou takové proměnné, o kterých předpokládáme, že závisle proměnnou ovlivňují bez ohledu na přítomnost jiných proměnných. Předpokládáme tedy, že je mezi nimi příčinný vztah (Hendl 2004: 40). V případě této práce jsou nezávisle proměnné např. počet sociálních služeb, počet obyvatel, počet nezaměstnaných atd.

### 7.1.1 Zpracování dat

Kapitoly týkající se výdajů na sociální služby a jejich analýzy si vyžádaly zpracování poměrně velkého množství dat.

**První skupina dat** se týká finančních prostředků vynakládaných na sociální služby z veřejných zdrojů. Pro každý kraj, včetně Prahy, i pro Ministerstvo práce a sociálních věcí bylo nutné zpracovat informace za sedm let – od roku 2007 do roku 2013 včetně. Údaje z roku 2014 nebyl v době zpracování práce k dispozici.

MPSV zveřejňuje informace o přidělených dotacích víceméně přehledně. Vždy se jedná o dva typy souborů – pro regionální služby a pro služby s nadregionálním významem. Komplikace nastává ve chvíli, kdy v průběhu roku došlo k dofinancování sociálních služeb. Pak jsou data uvedena v několika zvláštních souborech a je nutno dávat pozor na duplicitu.

Zjišťování objemů finančních prostředků, které kraje vynakládaly na sociální služby, bylo obtížnější. Každý územně samosprávný celek dle §17 zákona č. 250/2000 Sb., O rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zpracovává údaje o svém hospodaření do závěrečného účtu. Při zpracování analýzy bylo nutné projít všechny závěrečné účty kompletně tak, aby nebyly opomenuty žádné výdaje na sociální služby a zároveň nebyly zahrnuty výdaje, které do této skupiny nepatří. Proto jsem se orientovala podle odvětvového třídění rozpočtové skladby. Zajímaly mě položky ve skupině 4, oddílu 43: Sociální služby a společné činnosti v sociálním zabezpečení. Některé paragrafy (položky) v rámci tohoto oddílu ale nejsou sociálními službami ve smyslu Zákona o sociálních službách. Takové paragrafy jsem ze zpracování dat vyloučila. Jedná se o:

- §4322 – Ústavy péče pro mládež,
- §4324 – Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc,
- §4332 – Zařízení pro výkon pěstounské péče,
- §4343 – Sociální pomoc osobám v souvislosti s živelnou pohromou nebo požárem, §436x – Správa v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti,
- §438x – Výzkum v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti,
- §4391 – Mezinárodní spolupráce v sociálním zabezpečení a podpoře,
- §4392 – Inspekce poskytování sociálních služeb.

Existují i tři databáze zpřístupněné na internetu, které sdružují informace o výdajích jednotlivých krajů. Je jsem využívala pro zjišťování informací o závěrečných účtech krajů v případě, že na svých internetových stránkách neměli závěrečné účty zveřejněné, soubory byly poškozené nebo nepoužívaly odvětvové třídění rozpočtové skladby.

Získaná data jsem očistila o inflaci.

**Druhou skupinu** dat tvořily údaje o počtu sociálních služeb a jejich formách a o počtu osob ve skupinách obyvatel, které nejčastěji využívají sociální služby. Tato data pak do analýzy výdajů sociálních služeb vstupovala jako proměnné.

Matoušek (2001) uvádí, že skupiny osob, které jsou objektem sociální politiky a tedy i cílovými skupinami sociálních služeb, jsou definovány určitou společenskou potřebou. Díky společnému znaku mohou být tyto skupiny definovány kategoricky. Společným znakem může být např. míra chudoby, věk či zdravotní stav. Také legislativní zakotvení sociálních služeb<sup>5</sup> vychází z podobného rozdělení. Jednotlivé druhy sociálních služeb se zaměřují na skupiny obyvatel se specifickými potřebami. Tyto skupiny se dají rozdělit na:

- a) Osoby vyžadující pomoc z důvodu věku
- b) Osoby vyžadující pomoc z důvodu onemocnění
- c) Osoby vyžadující pomoc z důvodu zdravotního omezení
- d) Osoby vyžadující pomoc z důvodu závislosti na návykových látkách
- e) Osoby vyžadující pomoc z důvodu abstinence
- f) Osoby vyžadující pomoc z důvodu ztráty bydlení, osoby bez přístřeší
- g) Osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody
- h) Osoby do 26 let vyžadující pomoc z důvodu opuštění zařízení péče o mládež
- i) Osoby 6-26 let ohrožené společensky nežádoucími jevy
- j) Osoby v nepříznivé sociální situaci (např. osoby s dluhy, cizinci, osoby žijící na hranici chudoby, nezaměstnaní, rodiny s dětmi, jejichž vývoj je ohrožen v důsledku dlouhodobé krizové sociální situace)

Podobné rozdělení lze vypožorovat také v odvětvovém třídění rozpočtové skladby a v registru poskytovatelů sociálních služeb. O všech těchto skupinách se však nevedou veřejně dostupné statistiky. Proto jsem pro účely zjištění vztahu mezi vývojem finančních prostředků a vývojem počtu osob v cílových skupinách vybrala následující:

---

<sup>5</sup> Zákon č. 108/2006 Sb., O sociálních službách

- Počet nezaměstnaných obyvatel
- Počet obyvatel mezi 55 – 64 lety
- Počet obyvatel nad 65 let
- Počet obyvatel (15 a více let) bez vzdělání a se základním vzděláním
- Počet obyvatel (15 a více let) se středním vzděláním bez maturity
- Počet obyvatel s invaliditou
- Počet cizinců

Informace o nich jsem čerpala z Českého statistického úřadu a z údajů České správy sociálního zabezpečení.

Výše zmíněné skupiny jistě nejsou vyčerpávající. Sociální služby využívají i další – například matky samoživitelky, závislí na návykových látkách, propuštění z výkonu trestu a podobně. Informace o jejich počtu v jednotlivých krajích ale nejsou k dispozici.

## **7.2 Vícekriteriální hodnocení variant**

Vícekriteriální hodnocení variant se používá v případech, kdy existuje více hodnotících kritérií (Ochrana in Veselý, Nekola 2007). To je případ hodnocení sociálních služeb. V této oblasti je nevhodné rozhodovat pouze na základě jednoho kritéria. Vícekriteriální metody používají vážené a nevážené měření nákladů a užitků. Rozhodování ohledně udělení dotace sociálním službám spočívá ve výběru jedné nebo více variant (sociálních služeb) z množiny přípustných variant (podané žádosti o dotaci) a doporučit je k realizaci.

Zohlednění několika kritérií přináší konflikty do rozhodování, které jsou způsobeny obecnou kontroverzností kritérií (Šubrt 2011). Volba kritérií, na základě kterých dojde k hodnocení variant, je velmi důležitá. Aby problém nebyl nepřehledný, nesmí být stanoven velký počet kritérií. Musí však být nezávislá a měla by pokrývat všechna hlediska výběru. Kritéria, na základě kterých se poskytovatel dotace rozhoduje o přidělení finančních prostředků, lze rozdělit na maximalizační, minimalizační, kvantitativní a kvalitativní.

U maximalizačních kritérií platí, že nejlepší varianty podle tohoto kritéria mají nejvyšší hodnoty. Naopak u minimalizačních kritérií platí, že nejlepší varianty mají nejnižší hodnotu. Kvantitativní kritéria jsou považována za objektivní, neboť se jedná

o objektivně měřitelné údaje. U kvalitativních kritérií se velmi často jedná o subjektivní pohled a odhad rozhodovatele. Ne všechna kritéria mají pro hodnotitele stejný význam. Pro hodnocení je důležité vědět, která kritéria jsou preferována. Podle Šubrta (2011) je určení preferencí kritérií obtížným úkolem.

Pro účel diplomové práce jsem zvolila metodu **rozhodovací tabulky**. Hodnocení variant dle tohoto způsobu probíhá v několika krocích (Ochrana 2011).

- Určení jednotlivých kritérií
- Stanovení váhy kritérií
- Určení indikátorů plnění jednotlivých kritérií
- Stanovení váhy indikátorů
- Sestavení rozhodovací tabulky
- Zjištění rozložení indikátorů pro všechna jednotlivá kritéria
- Zjištění hodnoty komplexních kritérií

Realizace prvních čtyř kroků proběhla ve spolupráci s experty, pracovníky příslušného odboru Krajské úřadu Ústeckého kraje. Protože jsem v době vypracování této části také pracovala na tomtéž krajském úřadu, probíhala komunikace s experty osobně. V době zpracování této části diplomové práce měl příslušný odbor krajského úřadu dvanáct zaměstnanců. Při stanovení kritérií, indikátorů a jejich vah jsem oslovila všechny pracovníky odboru. Zúčastnilo se jich devět.

Odborníkům jsem poskytla množinu předem vybraných kritérií, ze kterých vybrali tři. Z následné diskuse vyplynulo, že by bylo vhodné kritéria doplnit ještě o jedno. Pro stanovení váhy kritérií byla zvolena metoda pořadí.

Ke stanovení indikátorů, které ukazují naplněnost jednotlivých kritérií, byla zvolena metoda brainstormingu. Tato metoda „*spočívá v praktické zkušenosti, že čím více návrhu řešení máme k dispozici, tím vyšší je pravděpodobnost, že získáme právě to nejlepší řešení*“ (Veselý, Nekola 2007: 265). Pro hodnocení nápadů vzešlých z brainstormingu jsem zvolila kolektivní hodnocení pomocí hlasů. Každý expert měl deset hlasů, které mohl přiřadit preferovaným variantám indikátorů. Každé variantě však mohl přiřadit pouze jeden hlas. Indikátory s největším počtem hlasů pak byly zvoleny pro metodu rozhodovacích tabulek. Váha byl jednotlivým indikátorům stanovena stejným postupem, jaký byl použit u kritérií.

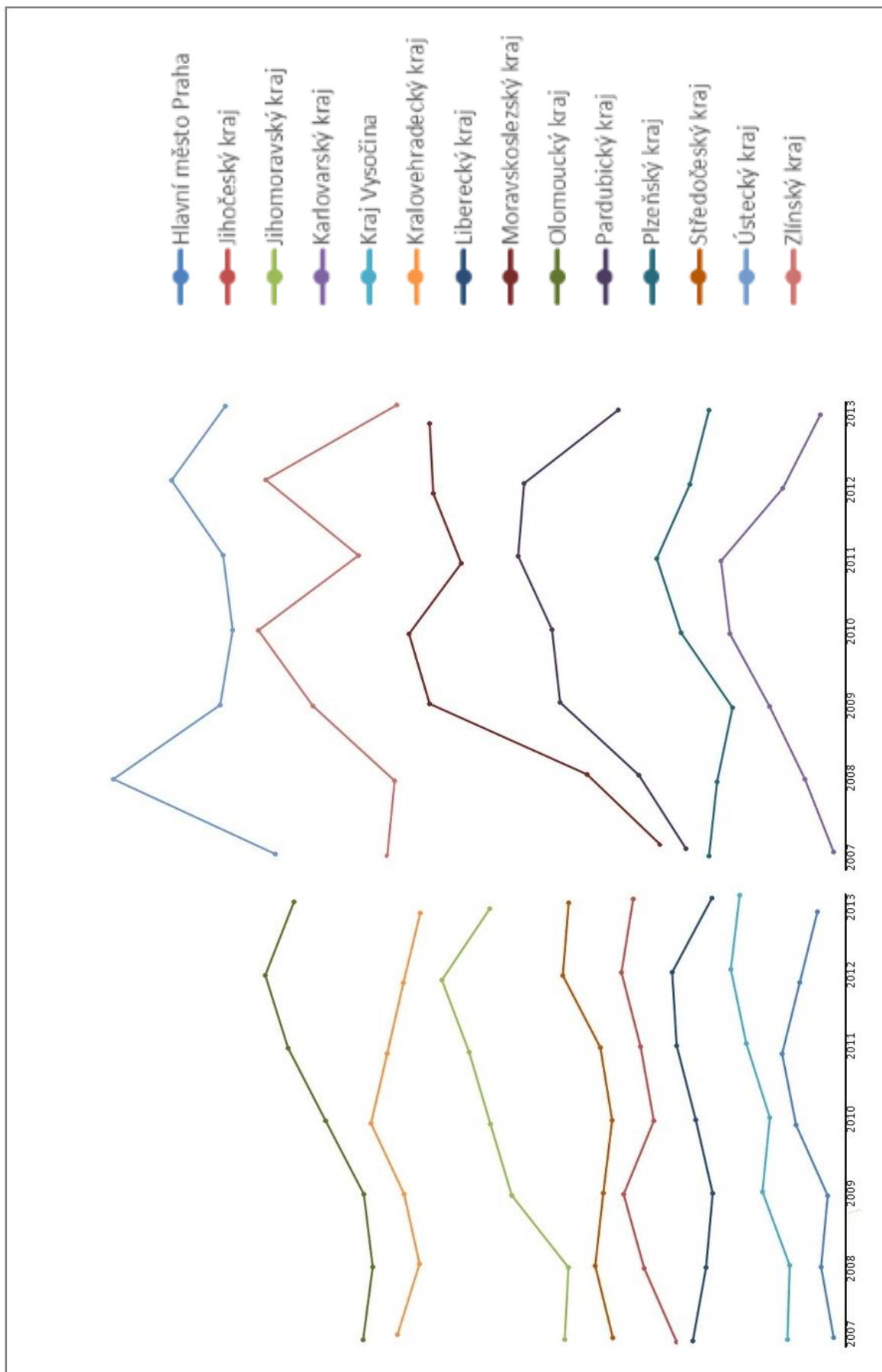
Do analýzy jsem zahrnula pouze 4 sociální služby. Důvodem je především omezený přístup k informacím, které jsou vstupem pro analýzu. Výběr tohoto vzorku tedy neproběhl žádnou sofistikovanou metodou. Pro získání informací jsem využila své kontakty z doby, kdy jsem v Ústí nad Labem pracovala jako sociální pracovník. Analýza tak nemá ambici zobecnit závěry pro všechny sociální služby. Smyslem analýzy je poukázat na skutečnost, že dochází k neefektivnímu financování sociálních služeb.

## 8 Vývoj výdajů na sociální služby

Při popisu výdajů na sociální služby vycházím z údajů o finančních prostředcích jednotlivých krajů a Ministerstva práce a sociálních věcí vynaložených na sociální služby mezi lety 2007 a 2013 včetně. V roce 2007 nabyl účinnost Zákon o sociálních službách. Ačkoliv sociální služby existovaly i před tímto rokem, nebyly přesně specifikované a údaje o financování těchto služeb by mohly analýzu zkreslit. Právě výše zmíněný zákon definoval, co jsou sociální služby. Rok 2014 není zahrnut proto, že v době jejího vypracování nebyly informace o výdajích tohoto roku dostupné.

Při grafickém znázornění výdajů jednotlivých krajů na sociální služby je na první pohled viditelný pokles výdajů na sociální služby mezi lety 2012 a 2013 ve všech krajích vyjma Moravskoslezského. Do té doby výdaje krajů na sociální služby spíše stoupaly, případně kolísaly. U čtyř krajů výdaje stoupaly po čtyři roky za sebou (Graf 3). Nejvíce krajů zvýšilo svůj příspěvek na sociální služby mezi roky 2010 a 2011 – 11 z celkových 14. Průměrný meziroční pohyb výdajů krajů na sociální služby byl 13,76 %. Výdaje krajů na sociální služby se mezi lety 2007 a 2013 zvýšily průměrně o 64,71 %. Pokud bychom se podívali na změny mezi těmito dvěma roky u jednotlivých krajů, pak zjistíme, že u 11 krajů výdaje vzrostly a u 3 klesly. Následující obrázek poskytuje přehledný pohled na vývoj (snižování / zvyšování) výdajů v jednotlivých krajích. Nevypovídá nic o výši výdajů.

Graf 3: Vývoj výdajů krajů na sociální služby

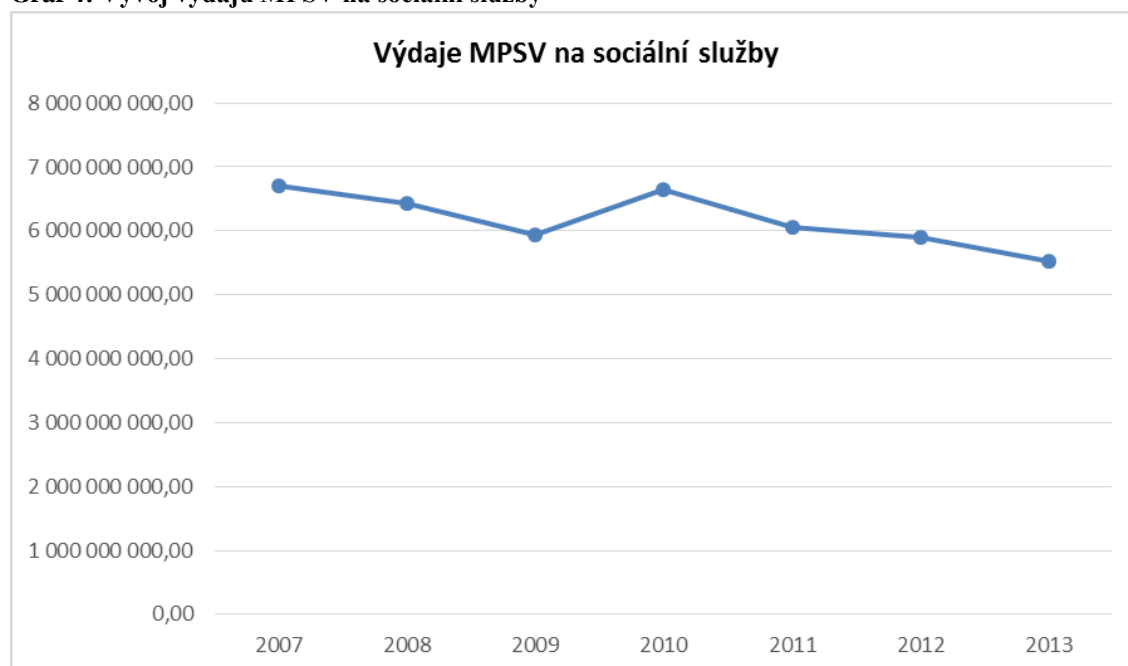


Zdroj: Autorka



Sociální služby jsou financovány také Ministerstvem práce a sociálních věcí. I tyto výdaje jsou zahrnuty v analýze (Graf 4). Potřebné informace jsou ve formě tabulek dohledatelné na internetových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí. Výdaje Ministerstva práce a sociálních věcí na sociální služby od roku 2007 klesají. Výjimku tvoří rok 2010, kdy výdaje oproti předchozímu roku stouply o 12,22 %. V roce 2013 byly výdaje na sociální služby o 17,55 % nižší než v roce 2007. Průměrně výše výdajů meziročně klesala o 2,92 %.

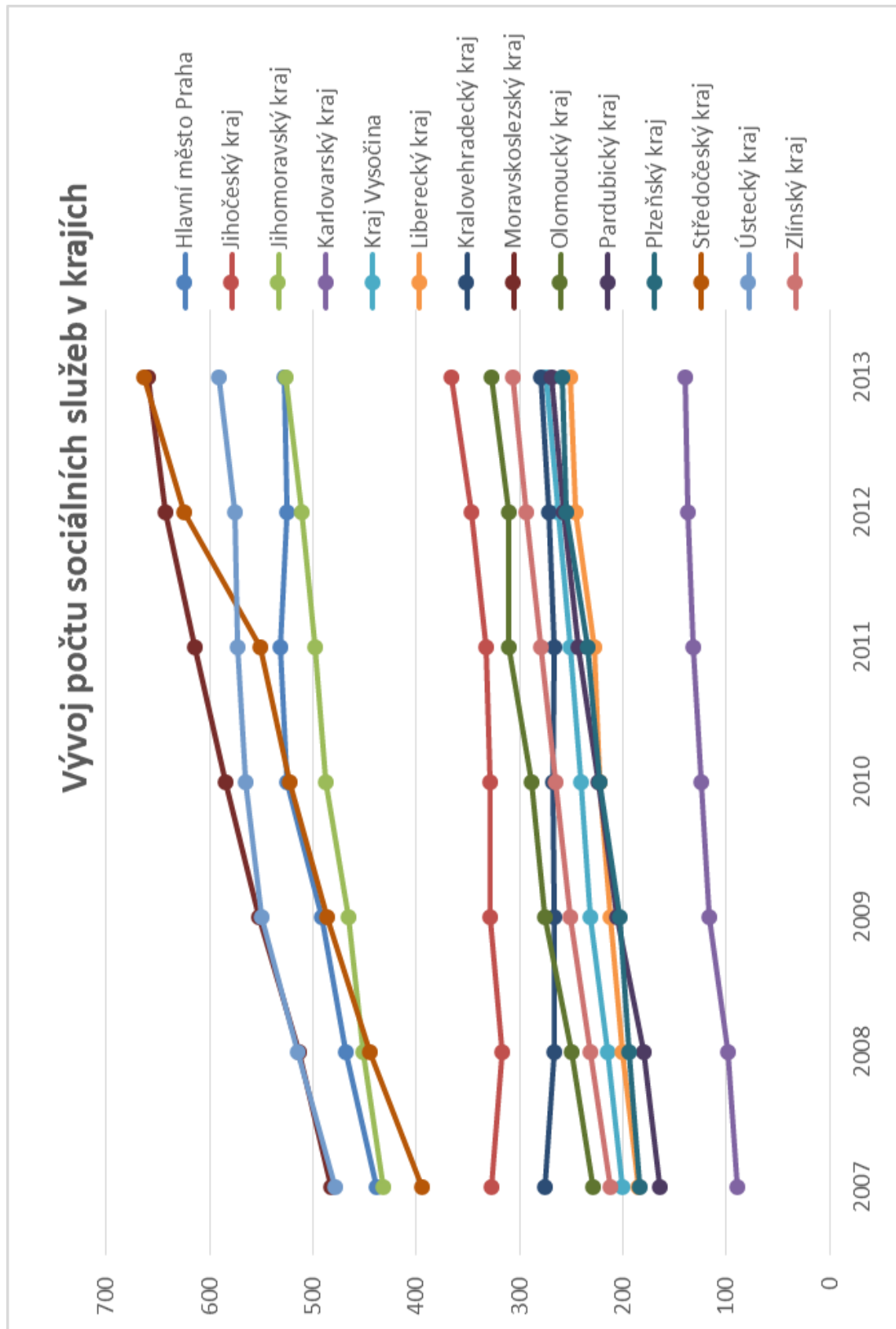
**Graf 4: Vývoj výdajů MPSV na sociální služby**



**Zdroj:** Autorka

Vývoj výdajů na sociální služby můžeme porovnat s vývojem počtu sociálních služeb. Pokud ho znázorníme graficky, zjistíme, že sociální služby ve všech krajích od roku 2007 stoupají (Graf 5). Průměrný meziroční nárůst byl 5,18 %. V rostoucím počtu sociálních služeb byly 4 výjimky – Hlavní město Praha v roce 2012, Jihočeský kraj v roce 2008 a Královehradecký kraj v letech 2008 a 2011. Ve všech krajích bylo v roce 2013 více sociálních služeb než v roce 2007. K nejmenšímu nárůstu došlo v Královehradeckém kraji a k největšímu ve Středočeském kraji. Průměrný nárůst počtu sociálních služeb v krajích byl mezi těmito dvěma roky 36,21 %.

Graf 5: Vývoj počtu sociálních služeb v krajích



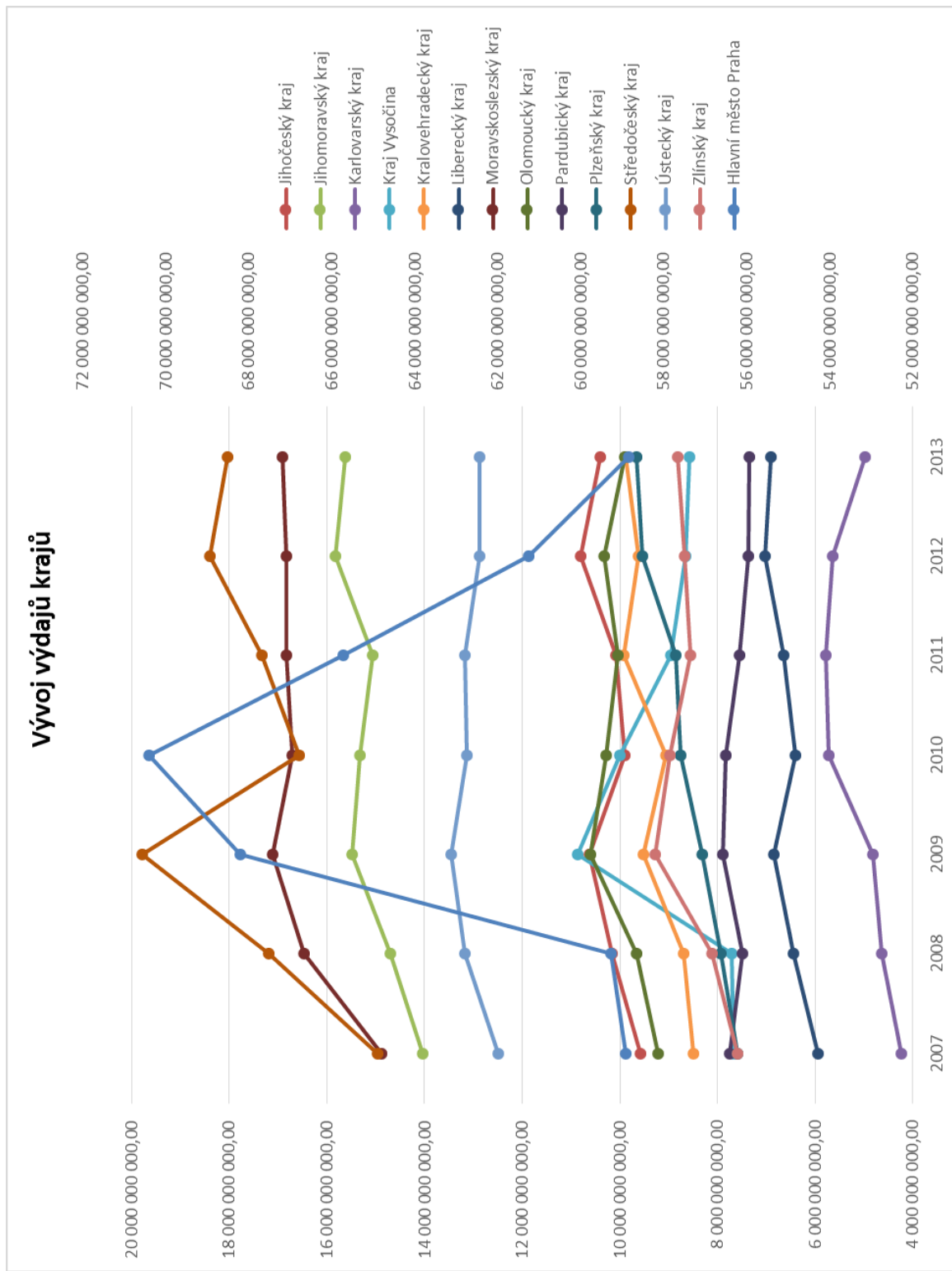
Zdroj: Autorka

Zákon č. 108/2006 Sb., O sociálních službách, rozděluje sociální služby dle jejich formy na ambulantní, pobytové a terénní. I jejich vývoj v čase můžeme sledovat a porovnat ho s vývojem finančních prostředků určených pro sociální služby. Počet pobytových služeb ve všech krajích stoupal, meziročně průměrně o 5,25 %. Podobný meziroční nárůst najdeme také u ambulantních sociálních služeb – 5,26 %, přičemž v některých krajích meziročně docházelo i k poklesu. Průměrný nárůst počtu ambulantních služeb v roce 2013 oproti roku 2007 byl 37,05 %. Pouze v Královéhradeckém kraji bylo v roce 2013 méně ambulantních sociálních služeb než v roce 2007. Terénní sociální služby v krajích meziročně rostly o něco výrazněji. Ačkoliv také v tomto případě docházelo v některých krajích a v některých letech k meziročnímu poklesu, byl průměrný meziroční nárůst 5,33 %. V roce 2013 byl menší počet terénních sociálních služeb než v roce 2007 pouze v Jihočeském kraji. V ostatních krajích došlo k nárůstu průměrně o 37,5 %.

Nesmíme opomenout ani vztah mezi výdaji na sociální služby a celkovými výdaji krajů. Pro celkové výdaje krajů platí, že do roku 2009 stouply. Průměrně o 7,74 %. Poté u většiny krajů došlo k poklesu výdajů (vyjma Hlavního města Prahy, Karlovarského kraje, Plzeňského kraje). Po roce 2010 se vývoj výdajů krajů více rozchází. V roce 2013 byly výdaje krajů průměrně o 11,76 % vyšší než v roce 2007. K nejvýraznějšímu nárůstu došlo v Plzeňském kraji, o 27,24 %. Nižší výdaje v roce 2013 měly pouze dva kraje – Pardubický kraj a Hlavní město Praha. Níže vidíte grafické znázornění vývoje celkových výdajů krajů (Graf 6). Graf obsahuje dvě stupnice na vertikální ose. Stupnice vpravo patří k řadě „Hlavní město Praha“.

Průměrný podíl výdajů na sociální služby na celkových výdajích krajů byl ve sledovaném období 2,32 %. Nejvyšší průměrný podíl byl v Olomouckém kraji, nejnižší pak v Kraji Vysočina.

Graf 6: Vývoj výdajů krajů



Zdroj: Autorka

## **9 Analýza výdajů na sociální služby dle kritéria 3E**

Finanční zdroje potřebné pro financování sociálních služeb se řadí mezi vzácné zdroje. Z toho důvodu je nutné je rozdělovat takovým způsobem, který povede k efektivnímu a účinnému nakládání s veřejnými prostředky (Ochrana 2010). Vzácné zdroje je nutné ekonomicky racionálně použít s ohledem na stanovené cíle politiky. K tomu slouží ekonomické hodnocení veřejných politik a výdajových programů. Tyto postupy používají dostupné ekonomické metody k tomu, aby prozkoumaly účinky veřejného výdajového programu v souvislosti s náklady na jejich dosažení.

### **9.1 Kritérium 3E**

Základními hodnotícími kritérii jsou hospodárnost (economy), efektivnost (efficiency) a účelnost (effectiveness). Hodnocení podle těchto kritérií je stanoveno také zákonem o finanční kontrole a měly by se jimi řídit všechny veřejné výdaje.

**Hospodárné** použití veřejných prostředků je takové použití veřejných prostředků, kdy je stanovených cílů dosahováno s co nejnižšími vynaloženými zdroji (náklady na jednotku vstupu) a zároveň s dodržáním odpovídající kvality. V případě opomenutí hlediska kvality a zaměření se pouze na minimalizaci výdajů dochází k manažerskému selhání. V případě, že jsou zdroje vynakládány bez dodržení kvality služby, dochází k neúčelnému použití zdrojů.

Pokud je pro výběr dodavatele veřejné služby zvoleno kritérium hospodárnosti, pak se v prvním kroku stanoví parametry, které musí veřejná služba naplňovat (Ochrana 2006). Souhrn těchto parametrů tvoří standard veřejné služby. Následně dochází k ohodnocení parametrů kódem 1 (parametr je naplněn) – 0 (parametr není naplněn) pro každého uvažovaného poskytovatele služby. Do dalšího kola hodnocení projdou jen ty veřejné služby, které splnily všechna kritéria. Následně dochází k výběru takové služby, jejíž cena za poskytování služby je nejnižší.

Ochrana (2006) uvádí, že v praxi existuje problém zabezpečení požadované úrovně standardu veřejné služby. Navrhuje uvést dané parametry veřejné služby do smlouvy o dílo – v případě sociálních služeb by se jednalo o smlouvu o poskytnutí dotace – na základě které je služba poskytována.

Kritérium hospodárnosti samo o sobě neříká nic o tom, zda je služba potřebná. Proto by rozhodování o poskytnutí veřejných finančních prostředků nemělo záviset pouze na tom, zda je poskytování sociální služby hospodárné.

**Efektivnost** je stanovena podílem naturálních výstupů a celkových nákladů. Efektivní je pak ta služba, u které má výsledný podíl nejvyšší hodnotu „Podstatou tohoto kritéria je sledování poměru mezi vstupy a výstupy“ (Ochrana 2006: 56). Vstupy jsou peněžně kvantifikovány a výstupy jsou naturálně kvantifikovány.

Transformační efekt, kdy jsou finanční zdroje přeměňovány v naturální jednotky, je vyjádřen ukazatelem nákladové efektivity. Princip spočívá v podílu mezi náklady na veřejnou službu a množstvím výstupů dané služby. Efektivní je pak taková služba, jejíž náklady na jednotku výstupu jsou nejnižší.

Jednotkou výstupu u sociálních služeb je tzv. člověkohodina (v případě terénních sociálních služeb) a tzv. lůžkoden (v případě pobytových služeb). Člověkohodina v sociálních službách udává naplněnost personální kapacity ambulantních a terénních služeb. Nevyjadřuje, kolik uživatelů využije sociální službu, ale kolik hodin stráví sociální pracovníci kontaktem s klientem. Sociální službu může využívat třeba jen 10 klientů, ale za týden se může jednat o 40 člověkohodin. Stejný počet člověkohodin může vykazovat sociální služba, kterou využívá 100 klientů. Lůžkoden je ukazatel naplněnosti kapacity pobytové služby. Vyjadřuje obsazenost lůžka v pobytovém zařízení sociálních služeb. Při žádosti o poskytnutí dotace poskytovatelé sociálních služeb uvádějí plánovaný počet člověkohodin/lůžkodnů. Je tedy možné posuzovat efektivnost. Vstupem jsou pak požadované finanční prostředky.

V oblasti sociálních služeb je důležité uvažovat o hranici produkčních možností poskytovatele služby. V případě, že by poskytovatel dotace potřeboval reagovat na změnu veřejných potřeb tím, že producentovi služeb poskytne dodatečné finanční prostředky, měl by si být jistý, že producent je schopen zvýšit počet výstupů.

Kritérium efektivity nebere na zřetel otázku, jakým způsobem jsou služby poskytovány, tedy zda dodržují parametry kvality. V rámci tohoto kritéria ani nejsou parametry kvality stanoveny. Z toho důvodu by toto nemělo být jediné kritérium rozhodující o udělení finanční podpory.

Národní strategie pro rozvoj sociálních služeb pro rok 2015 vnímá efektivnost odlišně. Dle tohoto dokumentu nelze efektivnost posuzovat pouze podle přímo vyčíslitelných a měřitelných ukazatelů. Je to širší koncept, který zohledňuje i působení faktorů netržní hodnoty, jako je kvalita života uživatelů služeb či produktů.

**Účelně** jsou veřejné prostředky vynakládány, pokud je zajištěno optimální dosažení veřejných cílů při plnění stanovených úkolů. Podle dokumentu Ministerstva pro místní rozvoj<sup>6</sup> je účelná taková činnost, která uspokojuje příslušnou potřebu. Veřejným cílem, potřebou v oblasti sociálních služeb je naplnění potřeby pomoci lidem v nepříznivých sociálních situacích. V případě kontroly ex post je podstata tohoto kritéria v porovnávání plánovaných cílů s dosaženými výsledky s ohledem na vynaložené zdroje. Při ex ante hodnocení nelze s dosaženými výsledky pracovat.

Kritérium účelnosti prověřuje ekonomickou racionalitu použitých zdrojů.

Ochrana (2006) uvádí, že stupeň naplnění očekávaných veřejných cílů/veřejných potřeb lze zjišťovat expertně a přiřazovat mu hodnotu na stanovené stupnici.

---

<sup>6</sup> *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek.* Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008. ([http://www.portal-vz.cz/getmedia/617a16c3-e25a-4c60-b636-b63223ce1f12/Sbornik-autorskych-textu\\_3E\\_vs\\_principy\\_ZVZ](http://www.portal-vz.cz/getmedia/617a16c3-e25a-4c60-b636-b63223ce1f12/Sbornik-autorskych-textu_3E_vs_principy_ZVZ))

**Tabulka 2: Stupeň naplnění očekávání**

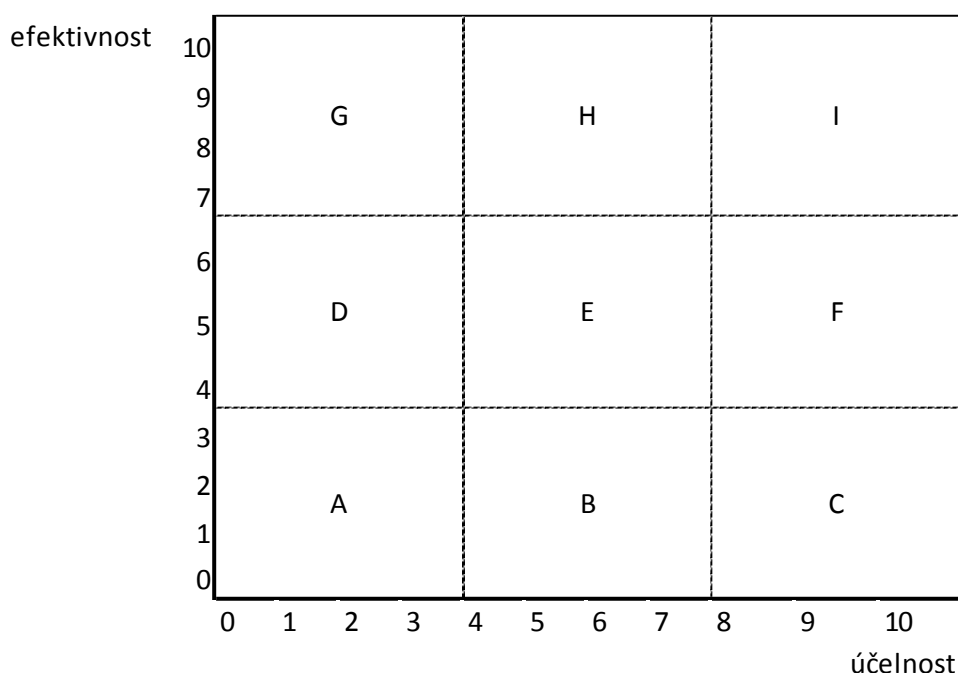
| Bodové ohodnocení stupně naplnění očekávaných cílů | Verbální hodnocení naplněného stupně   |
|--|--|
| 0  | Jsem absolutně nespokojen.             |
| 1  | Jsem výrazně nespokojen.               |
| 2  | Jsem dosti nespokojen.                 |
| 3  | Jsem středně nespokojen.               |
| 4  | Jsem mírně nespokojen.                 |
| 5  | Nejsem ani spokojen ani nespokojen.    |
| 6  | Jsem spokojen s podstatnými výhradami. |
| 7  | Jsem spokojen s malou výhradou.        |
| 8  | Jsem spokojen s menšími výhradami.     |
| 9  | Jsem téměř zcela spokojen.             |
| 10   | Jsem zcela spokojen.                   |

**Zdroj:** OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2006. ISBN 80-869-2913-2, str. 65

Toto ohodnocení ukazuje na to, jak daná služba naplňuje stanovené veřejné cíle. Čím vyšší by bylo bodové ohodnocení, tím by bylo financování takové služby účelnější. To samo o sobě ale neznamená, že by daná služba měla být finančně podpořena. Hodnocení totiž nic nevypovídá o tom, zda je služba hospodárná, ekonomicky efektivní. Proto, jak je zmíněno výše, je naplněnost plánovaných veřejných cílů posuzována s ohledem na vynaložené výdaje, tedy s ohledem na efektivnost. Stupeň účelnosti i stupeň efektivnosti se zaznamenává do následující matice.



Schéma 3: Vztah efektivity a účelnosti



**Zdroj:** OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2006. ISBN 80-869-2913-2, str.: 66.

Ideálními službami k finanční podpoře jsou služby, které mají vysoké hodnocení účelnosti a zároveň vysokou efektivity (kvadrant I). Naopak zcela ekonomicky iracionální by bylo financování služeb spadajících do sektorů A. Tyto služby nejen nenaplnují vytyčené cíle, ale také jsou ekonomicky neefektivní. Ekonomickým plýtváním je také financování služeb, které mají sice vysokou efektivity, ale jejich produkty nejsou potřeba, jsou tedy minimálně účelné (kvadrant G). Podobně jsou na tom služby nacházející se v sektoru C, které sice maximálně naplňují veřejnou potřebu a stanovený cíl, ale s ohledem na existující možnosti nejsou poskytovány tím nejefektivnějším způsobem. Ani takové služby by neměly být podpořeny z veřejných zdrojů. Pouze služby, u nichž je kombinace obou rozměrů (efektivnost, účelnost) kladná, lze dané vynaložení zdrojů „považovat za ekonomicky racionální“ (Ochrana 2006: 67).

## **9.2 Analýza výdajů**

Analýzu výdajů na sociální služby jsem provedla na základě kritéria účelnosti.

Kritérium hospodárnosti se v 1. fázi řídí tím, zda služba naplňuje stanovená kritéria. O těchto kritériích však nemáme informace. Ve 2. fázi pak sleduje nejnižší cenu. Kritérium efektivnosti sleduje vztah mezi náklady a výstupy. Výstupy jsou v případě sociálních služeb tzv. člověkohodiny nebo tzv. lůžkodny. O počtu těchto výstupů opět nemáme informace, není tak možné provést analýzu na základě tohoto kritéria.

Pro použití kritéria účelnosti jsem nepoužila výše zmíněný postup profesora Ochrany – tedy expertní odhad naplnění očekávaných cílů a následně jeho porovnání s efektivností služby. Pracovala jsem s myšlenkou potřeby dané služby. O tom, zda je služba potřebná, tedy jestli naplňuje nějakou veřejnou potřebu a sleduje veřejný cíl, podle mě vypovídá počet osob ve skupinách, které nějaký typ pomoci potřebují. O některých skupinách jsou přesné statistické informace, které jsem použila pro analýzu výdajů na sociální služby.

### **9.2.1 Proměnné**

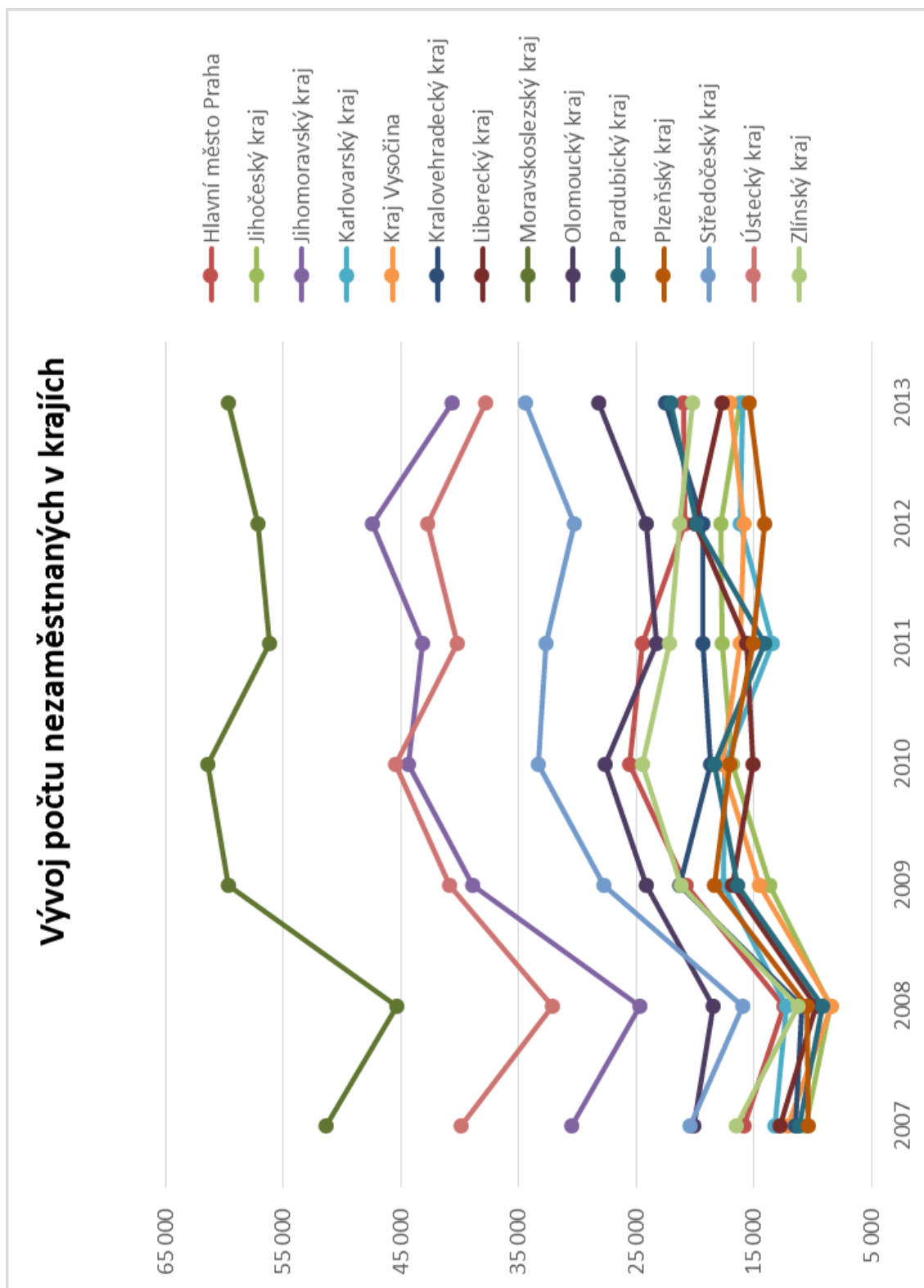
Při analýze vývoje finančních prostředků vynaložených na sociální služby jsem hledala vztah mezi jejich výší a hodnotami proměnných, které ji mohou ovlivňovat. Proměnnými jsou pro účely korelace počty osob v jednotlivých skupinách obyvatel, které nejčastěji využívají sociální služby. Jedná se o následující skupiny:

- Nezaměstnaní obyvatelé
- Obyvatelé ve věku 55 – 64 let
- Obyvatelé ve věku 65 let a více
- Obyvatelé se středním vzděláním bez maturity
- Obyvatelé bez vzdělání a se základním vzděláním
- Obyvatelé s invaliditou
- Cizinci

Jak jsem již zmínila, tyto skupiny obyvatel neobsahují všechny možné skupiny, které využívají sociální služby. A to z toho důvodu, že o jiných skupinách nejsou dostupné informace v potřebné podobě. Proto jsem do proměnných zařadila skupinu nadřazenou, tedy skupinu všech obyvatel.

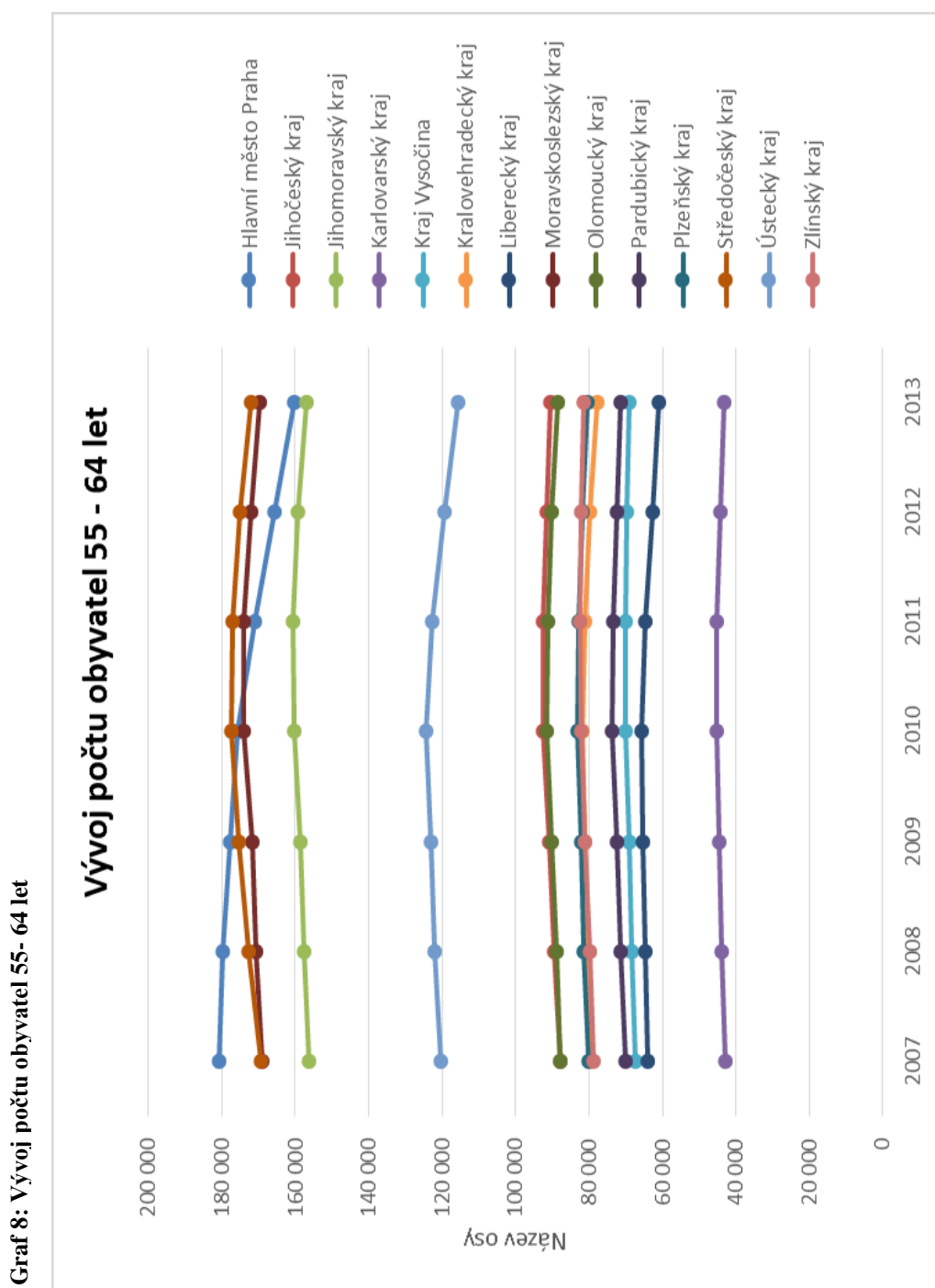
O vývoji počtu osob ve skupině **nezaměstnaných** můžeme říci, že má ve všech krajích stoupající tendenci. Průměrný meziroční nárůst v krajích je 9,07 %. Nejvýraznější posun byl mezi lety 2008 a 2009 ve Zlínském kraji, kde se počet nezaměstnaných zvedl o 88 %. Průměrný nárůst mezi rokem 2007 a rokem 2013 je 43 %.

Graf 7: Vývoj počtu nezaměstnaných v krajích



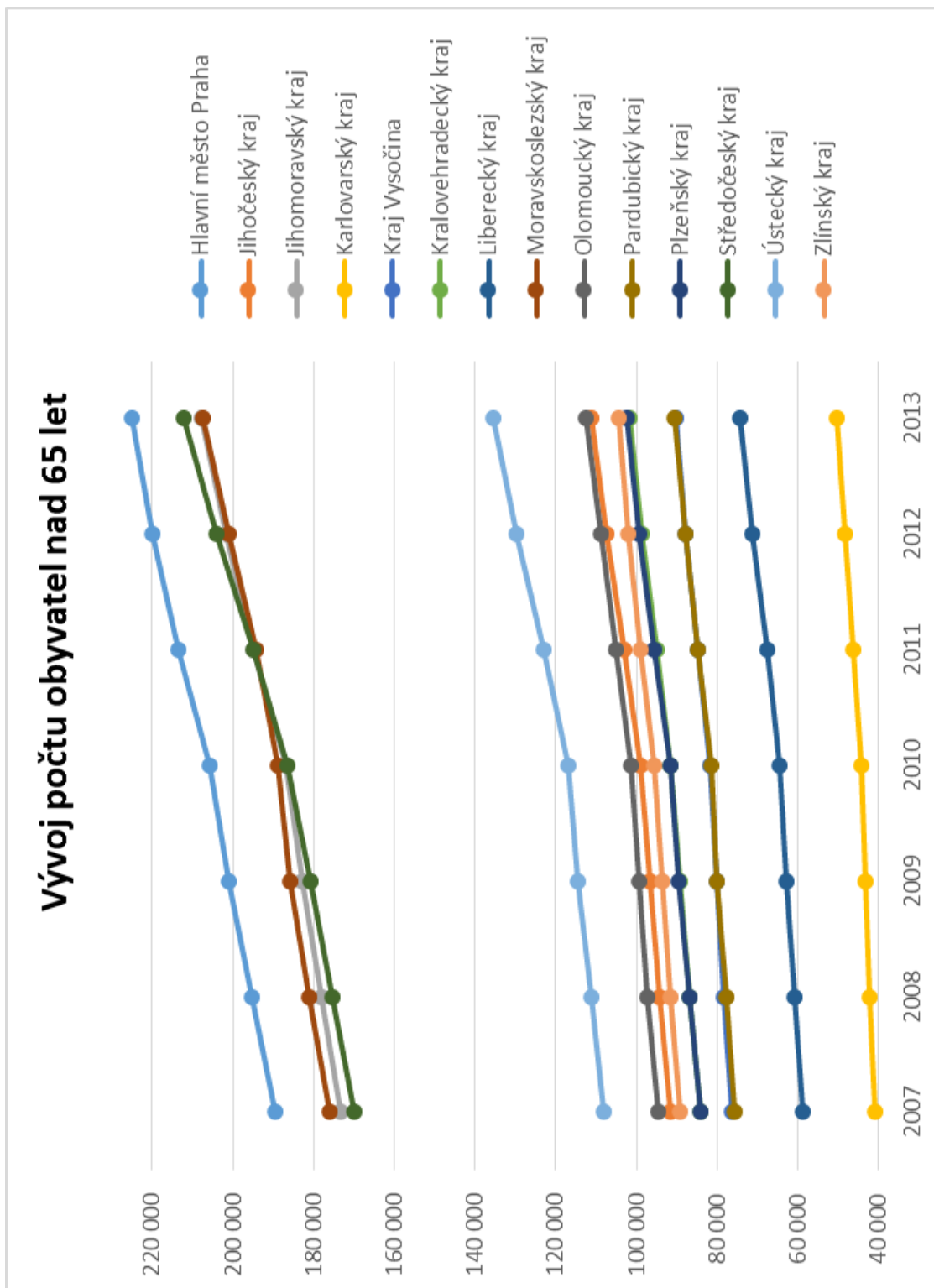
Zdroj: Autorka

Ve všech krajích vyjma Hlavního města Prahy stoupal počet obyvatel mezi **55 až 64 let** do roku 2010. Poté začal počet obyvatel této věkové kategorie klesat. Průměrný meziroční pokles obyvatel mezi 55 – 64 let věku je 0,09 %. Při grafickém znázornění se tedy křivky jednotlivých krajů mění jen mírně. Pokud porovnáme stav v roce 2013 a 2007 zjistíme, že k výraznějšímu nárůstu došlo v Jihočeském kraji – o 3,02 %. Nejvýraznější pokles pak byl v Hlavním městě Praze, o 11 %.



Vývoj počtu obyvatel **nad 65 let** je zřetelný již z grafického znázornění. Od roku 2007 do roku 2013 stoupal ve všech krajích průměrně o 3,22 %. V roce 2013 bylo v krajích průměrně o 20,93 % obyvatel starších 65 let více než v roce 2007.

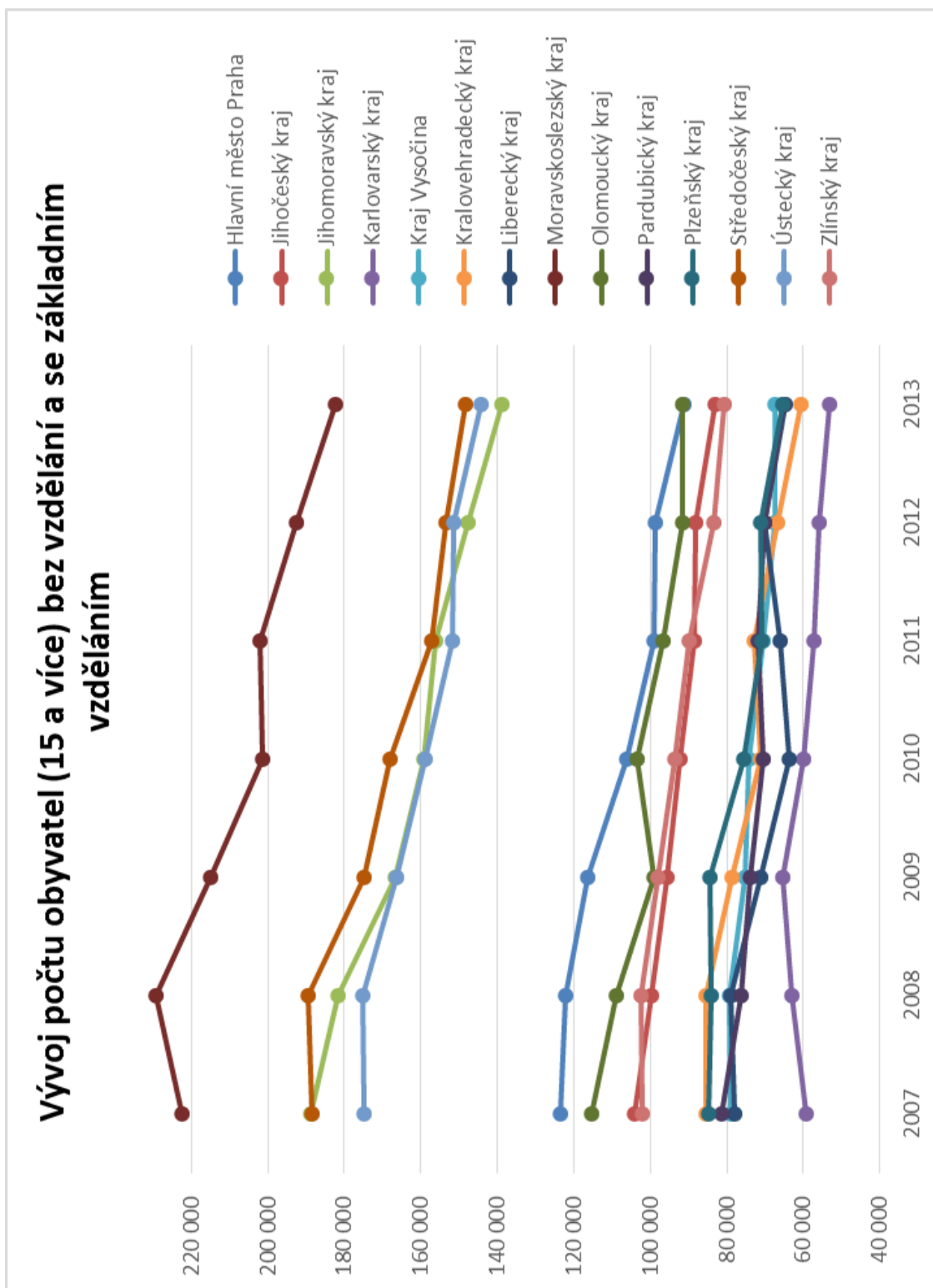
Graf 9: Vývoj počtu obyvatel nad 65 let



Zdroj: Autorka

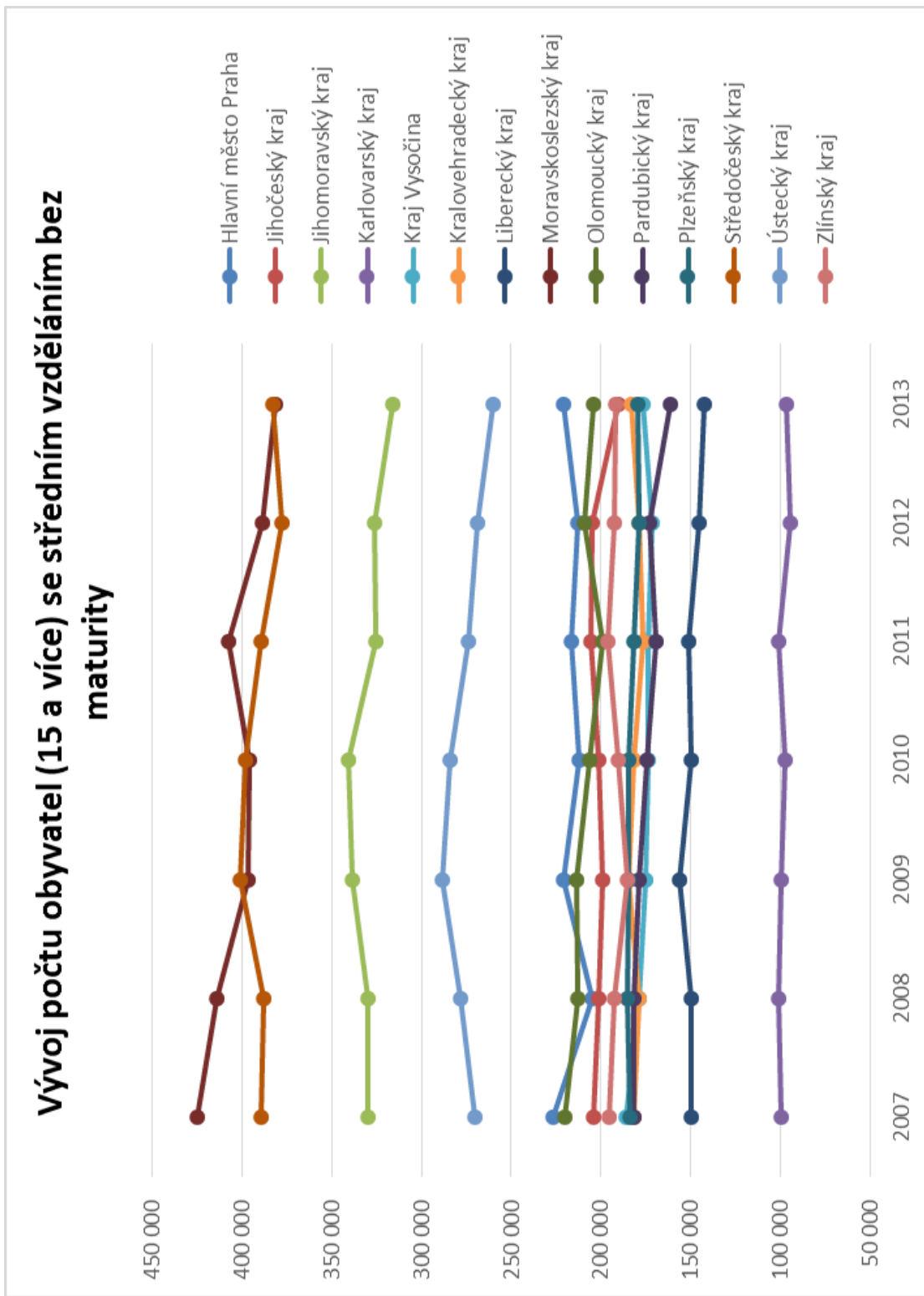
Stále také ve všech krajích klesá počet obyvatel starších 15 let, kteří mají jen **základní vzdělání** nebo nemají **žádné vzdělání**. Meziročně byl průměrný pokles v krajích 3,68 %. V roce 2013 bylo průměrně v krajích o 20,37 % obyvatel spadající do této cílové skupiny méně než v roce 2007. K největšímu poklesu došlo v Královéhradeckém kraji. Počet obyvatel starších 15 let se **středním vzděláním bez maturity** v krajích mezi lety 2007 a 2013 kolísal. Převažovaly roky, kdy docházelo k úbytku těchto obyvatel. Průměrný meziroční pokles byl 0,74 %. Oproti roku 2007 bylo v krajích v roce 2013 průměrně o 4,54 % obyvatel starších 15 let se středním vzděláním bez maturity méně.

Graf 10: Vývoj počtu obyvatel (15 a více) bez vzdělání a se základním vzděláním



Zdroj: Autorka

Graf 11: Vývoj počtu obyvatel (15 a více) se středním vzděláním bez maturity

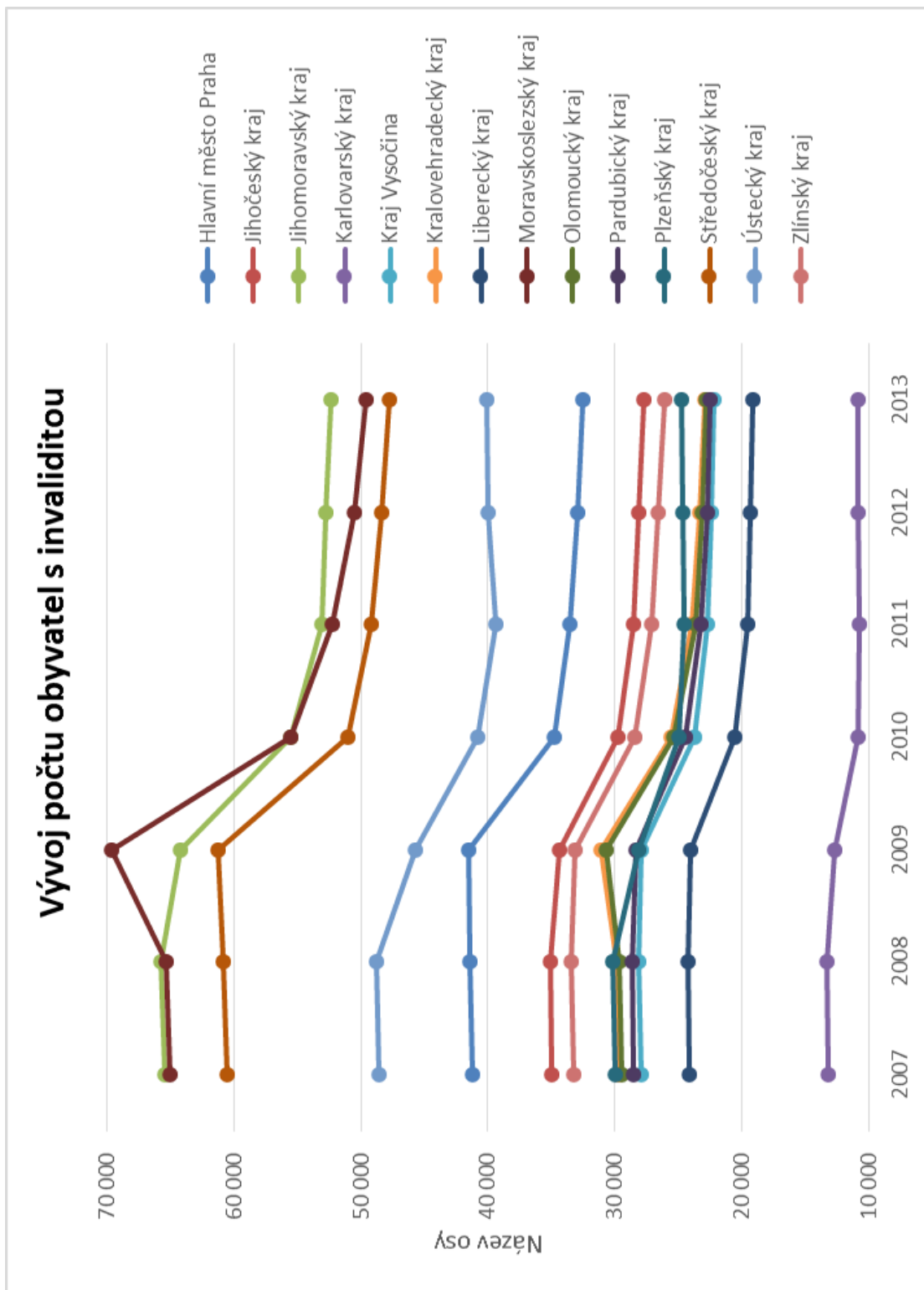


Zdroj: Autorka



Také počet obyvatel s **invaliditou** se snižuje. K výraznému poklesu došlo mezi roky 2009 a 2010, kdy se v krajích snížil počet osob s invaliditou průměrně o 15 %. Od té doby se pokles zmírnil průměrně nejdříve na 4 % a poté na 1 %. V porovnání s rokem 2007 bylo v roce 2013 téměř o 21 % méně osob s invaliditou (průměrně za všechny kraje).

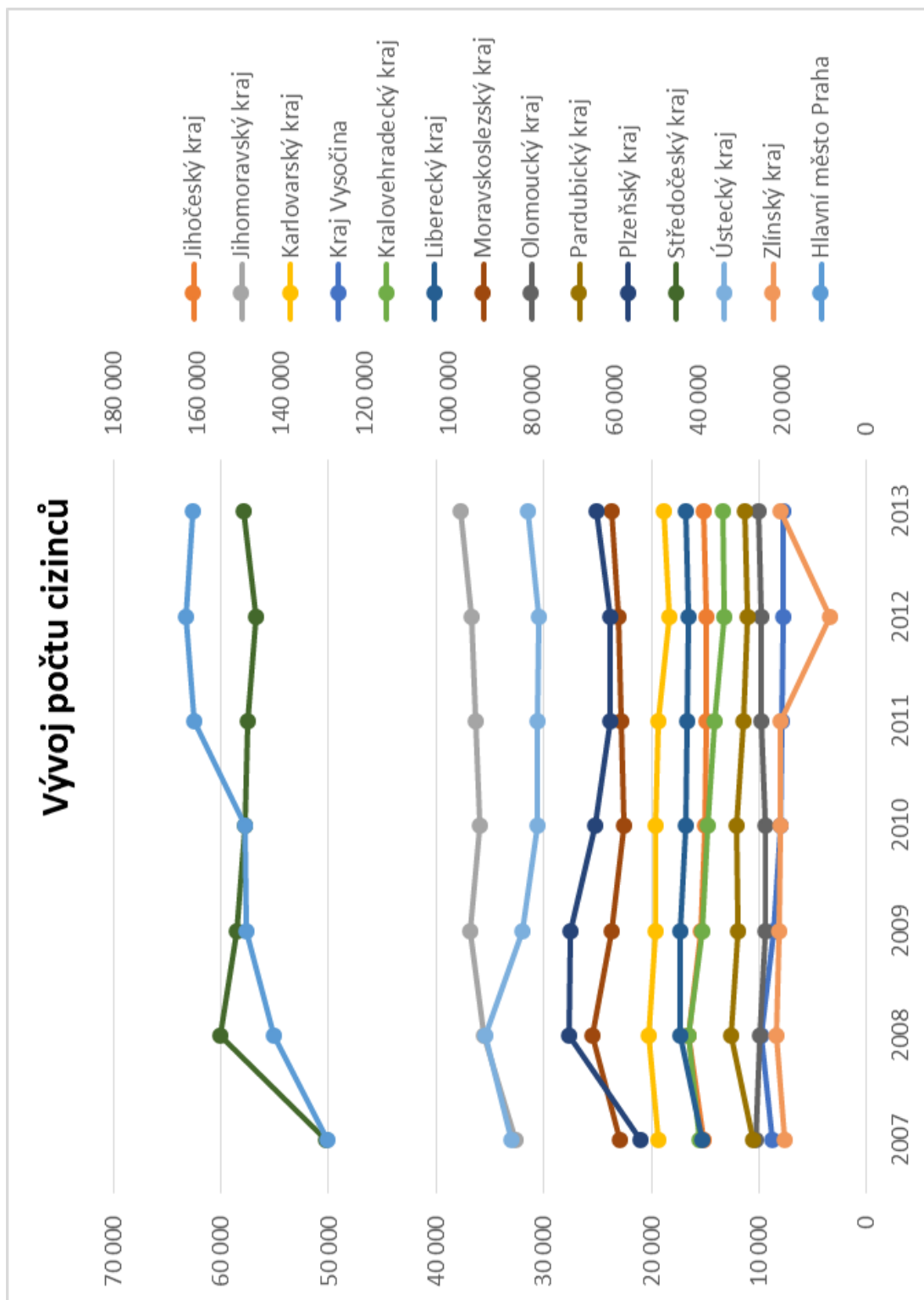
Graf 12: Vývoj počtu obyvatel s invaliditou



Zdroj: Autorka

U vývoje počtu **cizinců** v jednotlivých krajích lze vypočítat jejich nárůst mezi lety 2007 a 2009, který byl v průměru 11 %. Poté ve většině krajů docházelo ke snižování počtu cizinců. Změna nastala mezi lety 2012 a 2013, kdy ve všech krajích vyjma Hlavního města Prahy došlo k nárůstu cizinců. Za povšimnutí stojí Zlínský kraj, ve kterém v tomto období vzrostl počet cizinců o 134 %.

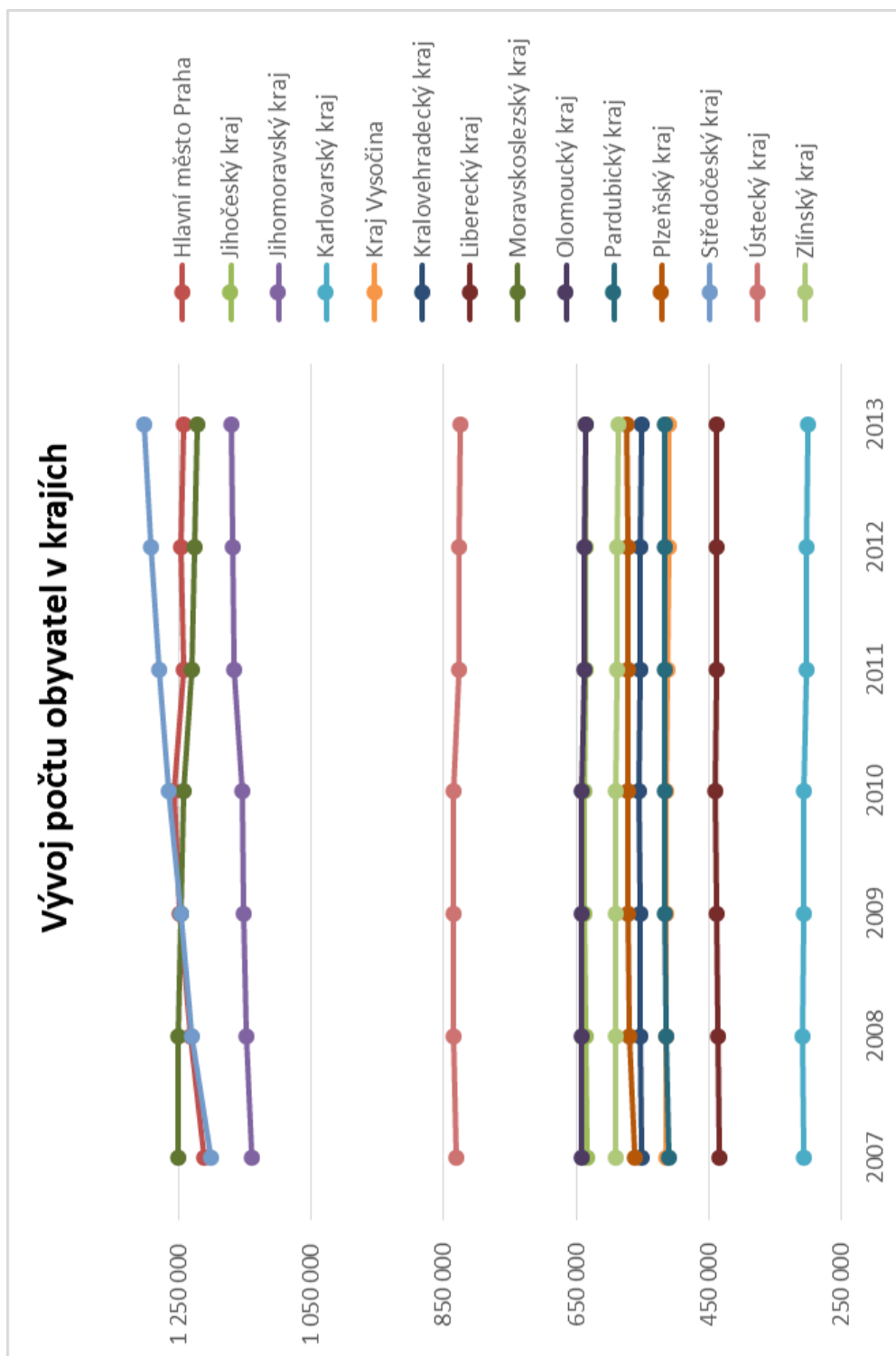
Graf 13: Vývoj počtu cizinců



Zdroj: Autorka

Také počet **obyvatel** jsem si zvolila jako proměnnou. Počet obyvatelstva v krajích zůstává víceméně stále stejný. Meziroční změny se pohybují od 2,40 % (Středočeský kraj v roce 2008) do -1,39 % (Karlovarský kraj v roce 2010). Průměrná meziroční změna v krajích byla pouze 0,12 %. Průměrně mezi lety 2007 a 2013 vzrostl počet obyvatel v krajích o 0,76 %. K největšímu nárůstu došlo ve Středočeském kraji, naopak největší pokles počtu obyvatel utrpěl Moravskoslezský kraj.

Graf 14: Vývoj počtu obyvatel v krajích



Zdroj: Autorka

## 9.2.2 Korelace

Pouze z porovnání grafického znázornění výdajů krajů a jednotlivých proměnných nelze určit vzájemný vztah. Účelnost vynakládaných veřejných prostředků tak nejde zhodnotit. Abychom byli schopni určit, zda rozdělované veřejné finance odpovídají veřejným potřebám, které jsou pro účely této práce znázorněny skupinami osob, jež potřebují pomoc, zvolila jsem statistickou metodu. Zjišťovala jsem korelační koeficient, který určuje míru závislosti proměnných (Pacáková 2003: 221). Pro určení závislosti jsem si stanovila hypotézu  $H_0$ : „**Výdaje na sociální služby nejsou závislé na potřebnosti těchto sociálních služeb**“. Tu jsem následně rozložila do pracovních hypotéz:

$H_{0-1}$ : „Výdaje na sociální služby nejsou závislé na počtu obyvatel.“

$H_{0-2}$ : „Výdaje na sociální služby nejsou závislé na počtu obyvatel v jednotlivých cílových skupinách sociálních služeb.“

K hypotéze  $H_0$  jsem stanovila alternativní hypotézu  $H_1$ : „**Výdaje na sociální služby jsou závislé na potřebnosti těchto sociálních služeb**“, kterou jsem rozdělila do následujících pracovních hypotéz:

$H_{1-1}$ : „Výdaje na sociální služby jsou závislé na počtu obyvatel.“

$H_{1-2}$ : „Výdaje na sociální služby jsou závislé na počtu obyvatel v jednotlivých cílových skupinách sociálních služeb.“

Pokud bychom chtěli použít Reichelovo rozdělení, pak bychom o předchozím rozložení hypotéz hovořili jako o rozložení na statistické hypotézy.

Testovacím kritériem pro mě byl korelační koeficient. Kritickou hodnotu jsem zvolila pro dvě hladiny významnosti. Pokud vypočtený korelační koeficient spadl do kritického oboru (0,7454; 1), platí hypotéza  $H_1$  s 95% pravděpodobností. Pokud korelační koeficient spadl do kritického oboru (0,8745; 1), platí hypotéza  $H_1$  s 99% pravděpodobností. Pokud korelační koeficient spadl do kritického oboru (0; 0,7454), pak jsme hypotézu  $H_1$  zamítli, ale o pravděpodobnosti hypotézy  $H_0$  se dále nevyjadřujeme. Čím více se hodnota korelačního koeficientu blíží hodnotě 1, tím je závislost silnější (Pacáková 203: 222).

Tímto statistickým testem jsem zjistila, že v pěti krajích nemůžeme hypotézu H1 potvrdit. Tedy s 99% a ani s 95% pravděpodobností se nám závislost mezi výdaji na sociální služby a zjišťovanými proměnnými nepodařilo prokázat. V ostatních krajích byla hypotéza H1 potvrzena u části proměnných převážně na 95 %.

Korelace s počtem cizinců a počtem obyvatel (15 a více let) se středním vzděláním bez maturity se neprokázala u žádného z krajů. Hypotéza H1 se nepotvrdila ani u počtu osob s invaliditou. Respektive se zde objevila nelineární korelace. Tedy s klesajícím počtem osob s invaliditou stoupá počet sociálních služeb. Tento výsledek analýzy se však dá interpretovat tak, že počet osob v této cílové skupině klesá, zvyšuje se tak počet osob, kterým byla odebrána invalidita, a ti se s řešením své nové životní situace obracejí na sociální služby. Vzdává se tak potřeba po jejich službách. Toto možné vysvětlení opírám o vlastní zkušenost s prací s osobami se zdravotním postižením, kdy mnoho klientů poprvé přišlo v okamžiku odebrání stupně invalidity.

Tabulka 3: Korelace výdajů na sociální služby s hodnotami proměnných - kraje

| KORELACE VÝDAJŮ NA SOCIÁLNÍ SLUŽBY S HODNOTAMI PROMĚNNÝCH - KRAJE |                           |                                 |                                |   |  |                               |                    |                     |
|---|---------------------------|---------------------------------|--------------------------------|---|--|-------------------------------|--------------------|---------------------|
|   | X1 - počet nezaměstnaných | X2 - počet obyvatel 55 - 64 let | X3 - počet obyvatel nad 65 let | X4 - počet obyvatel (15 a více) bez vzdělání a se základním vzděláním | X5 - počet obyvatel (15 a více) se středním vzděláním bez maturity | X6 - počet osob s invaliditou | X7 - počet cizinců | X8 - počet obyvatel |
| hl. m. Praha  | 0                         | 0                               | 0                              | 0   | 0  | 95                            | 0                  | 0                   |
| Jihočeský kraj  | 0                         | 0                               | 0                              | 0   | 0  | 0                             | 0                  | 0                   |
| Jihomoravský kraj   | 99                        | 99                              | 0                              | 95  | 0  | 99                            | 0                  | 95                  |
| Karlovarský kraj  | 0                         | 99                              | 0                              | 0   | 0  | 0                             | 0                  | 0                   |
| Kraj Vysočina   | 0                         | 0                               | 99                             | 0   | 0  | 95                            | 0                  | 0                   |
| Královhradecký kraj   | 0                         | 0                               | 0                              | 0   | 0  | 0                             | 0                  | 0                   |
| Liberecký kraj  | 0                         | 0                               | 0                              | 0   | 0  | 0                             | 0                  | 0                   |
| Moravskoslezský kraj  | 95                        | 0                               | 0                              | 0   | 0  | 0                             | 0                  | 0                   |
| Olomoucký kraj  | 0                         | 0                               | 99                             | 0   | 0  | 99                            | 0                  | 0                   |
| Pardubický kraj   | 0                         | 99                              | 0                              | 0   | 0  | 0                             | 0                  | 95                  |
| Pizeňský kraj   | 0                         | 0                               | 0                              | 0   | 0  | 0                             | 0                  | 0                   |
| Středočeský kraj  | 0                         | 0                               | 95                             | 0   | 0  | 0                             | 0                  | 0                   |
| Ústecký kraj  | 0                         | 0                               | 0                              | 0   | 0  | 0                             | 0                  | 0                   |
| Zlínský kraj  | 0                         | 0                               | 0                              | 0   | 0  | 0                             | 0                  | 0                   |

Zdroj: Autorka

Vzhledem k tomu, že se korelace ani jedné proměnné a výdajů na sociální služby neprokázala u více jak poloviny krajů, lze korelaci považovat za náhodnou. Tedy nelze říci, že napříč kraji existuje taková proměnná, která by ovlivňovala rozdělování finančních prostředků sociálním službám. Protože proměnné X1 až X8 vyjadřují potřebu sociální služby, lze říci, že se neprokázal vztah vynaložených prostředků na sociální služby s veřejnou potřebou jejich naplnění. Nebylo tedy prokázáno, že jsou veřejné prostředky vynakládány účelně.

Sociální služby jsou financované také Ministerstvem práce a sociálních věcí. Závislost mezi výdaji na sociální služby a jednotlivými proměnnými jsem tedy hledala i zde. Hypotéza H1 se na 95 % potvrdila pouze u proměnné „počet obyvatel (15 a více) se středním vzděláním bez maturity“. Devadesáti devítí procentní jistotu však nemáme.

**Tabulka 4: Korelace výdajů na sociální služby s hodnotami proměnných - MPSV**

| <b>KORELACE VÝDAJŮ NA SOCIÁLNÍ SLUŽBY S HODNOTAMI PROMĚNNÝCH - MPSV</b>      |    |
|--|----|
| <b>X1 - počet nezaměstnaných</b>   | 0  |
| <b>X2 - počet obyvatel 55 - 64 let</b>                                       | 0  |
| <b>X3 - počet obyvatel nad 65 let</b>  | 0  |
| <b>X4 - počet obyvatel (15 a více) bez vzdělání a se základním vzděláním</b> | 0  |
| <b>X5 - počet obyvatel (15 a více) se středním vzděláním bez maturity</b>    | 95 |
| <b>X6 - počet osob s invaliditou</b>   | 0  |
| <b>X7 - počet cizinců</b>  | 0  |
| <b>X8 - počet obyvatel</b>   | 0  |

**Zdroj:** Autorka

Protože se korelace výdajů s proměnnými X1 až X8 neprokázala, pro zajímavost jsem rozšířila pracovní hypotézy a sledovala jsem korelaci mezi výdaji na sociální služby a jejich počtem a formou a celkovými výdaji poskytovatelů. Rozšířené hypotézy jsou následující:

H<sub>0-3</sub>: „Výdaje na sociální služby nejsou závislé na počtu sociálních služeb.“

H<sub>0-4</sub>: „Výdaje na sociální služby nejsou závislé na typu sociálních služeb.“

H<sub>0-5</sub>: „Výdaje na sociální služby nejsou závislé na celkových výdajích poskytovatelů.“

H<sub>1-3</sub>: „Výdaje na sociální služby jsou závislé na počtu sociálních služeb.“

H<sub>1-4</sub>: „Výdaje na sociální služby jsou závislé na typu sociálních služeb.“

H<sub>1-5</sub>: „Výdaje na sociální služby jsou závislé na celkových výdajích poskytovatelů.“



Nejčastěji se prokázala korelace mezi krajskými výdaji na sociální služby a počtem a typem sociálních služeb. U čtyř krajů byla potvrzena korelace mezi výdaji na sociální služby a celkovými výdaji krajů.

Tabulka 5: Korelace výdajů na sociální služby s hodnotami proměnných - kraje II

| KORELACE VÝDAJŮ NA SOCIÁLNÍ SLUŽBY S HODNOTAMI PROMĚNNÝCH - KRAJE - II |                              |                              |                               |                              |                            |  |
|--|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------|----------------------------|--|
|  | X9 - počet sociálních služeb | X10 - počet ambulancí služeb | X11 - počet pobytových služeb | X12 - počet terénních služeb | X13 - celkové výdaje kraje |  |
| hl. m. Praha   | 95                           | 95                           | 0                             | 95                           | 0                          |  |
| Jihočeský kraj   | 0                            | 0                            | 0                             | 0                            | 99                         |  |
| Jihomoravský kraj  | 0                            | 0                            | 95                            | 95                           | 99                         |  |
| Karlovarský kraj   | 0                            | 0                            | 0                             | 0                            | 95                         |  |
| Kraj Vysočina  | 99                           | 99                           | 99                            | 99                           | 0                          |  |
| Královéhradecký kraj   | 0                            | 0                            | 0                             | 0                            | 0                          |  |
| Liberecký kraj   | 0                            | 0                            | 0                             | 0                            | 0                          |  |
| Moravskoslezský kraj   | 95                           | 95                           | 0                             | 99                           | 99                         |  |
| Olomoucký kraj   | 95                           | 95                           | 99                            | 95                           | 0                          |  |
| Pardubický kraj  | 0                            | 0                            | 0                             | 0                            | 0                          |  |
| Plzeňský kraj  | 0                            | 0                            | 0                             | 0                            | 0                          |  |
| Středočeský kraj   | 95                           | 95                           | 95                            | 95                           | 0                          |  |
| Ústecký kraj   | 0                            | 0                            | 0                             | 0                            | 0                          |  |
| Zlínský kraj   | 0                            | 0                            | 0                             | 0                            | 0                          |  |

Zdroj: Autorka

U výdajů Ministerstva práce a sociálních věcí se neprokázala korelace s žádnou z proměnných X9 až X13.

**Tabulka 6: Korelace výdajů na sociální služby s hodnotami proměnných - MPSV II**

| <b>KORELACE VÝDAJŮ NA SOCIÁLNÍ SLUŽBY S HODNOTAMI<br/>PROMĚNNÝCH - MPSV - II</b> |   |
|--|---|
| <b>X9 - počet sociálních služeb</b>  | 0 |
| <b>X10 - počet ambulantních služeb</b>   | 0 |
| <b>X11 - počet pobytových služeb</b>   | 0 |
| <b>X12 - počet terénních služeb</b>  | 0 |
| <b>X13 - celkové výdaje</b>  | 0 |

**Zdroj:** Autorka

Výsledek korelace ovlivňuje také nedostatečné vyčerpání možných proměnných. Jak je v práci již zmíněno, je to z důvodu nedostupnosti dat o jednotlivých cílových skupinách. Výdaje na sociální služby mohou být závislé na počtu osob v určité cílové skupině, o které nejsou veřejně přístupná data. Kraje je však mohou získat vlastním šetřením.

Možnou roli ve financování sociálních služeb mohou hrát také politické zájmy vedení krajů a jejich priority.

## 10 Analýza výdajů na sociální služby dle vícekriteriální metody

Zdroje potřebné k uspokojování veřejných potřeb a k naplňování z nich vycházejících cílů jsou vzácné. Disponibilní zdroje jsou vždy nižší než potřeby, pro jejichž krytí jsou potřeba. Manažeři veřejného sektoru tak stojí „*před problémem, jak nejlépe alokovat omezené disponibilní zdroje*“ (Ochrana 2010: 58). Hledají tedy způsob, jak nejlépe využít veřejné zdroje s ohledem na cíle veřejných politik, hledají optimální způsob alokace. Ta je založena na principu důležitosti (váhy) výdajových cílů (cílů veřejných politik). Cílem optimální alokace zdrojů je sestavit pořadí programů požadujících veřejné zdroje, a poskytnout je pouze těm programům, „*jejichž realizace povede k uspokojení naléhavých veřejných potřeb*“ (Ochrana 2010: 60). Optimální alokace využívá několik metod pro hodnocení ekonomické racionality vynaložených finančních prostředků.

Tyto metody se rozdělují na jednokriteriální a vícekriteriální (Ochrana 2010). Jednokriteriální metody využívají pouze jedno kritérium pro hodnocení předpokládaných výdajů, průběžných efektů nebo výsledných dopadů veřejných výdajů. Nejčastěji používané jednokriteriální metody jsou nákladově výstupové metody (input – output metody)<sup>7</sup>. Jedná se o analýzu minimalizace nákladů, analýzu efektivnosti nákladů, analýzu nákladů a přínosů a analýzu užitečnosti nákladů. Tyto metody mají společné, že na vstupech měří peněžní jednotky. Výstupy měří rozdílně. Právě z důvodu měření pouze jednoho kritéria nejsou vhodné pro analýzu sociálních služeb. Byla tak zvolena jedna z vícekriteriálních metod.

### 10.1 Rozhodovací tabulky

Použití rozhodovacích tabulek je vhodné v případě ex ante hodnocení navrhovaných programů. O stupni uspokojení z hodnoceného programu vypovídá tzv. hodnota komplexního kritéria. Čím vyšší je tato hodnota, tím vyšší je stupeň uspokojení z daného programu.

K výpočtu hodnoty komplexního kritéria je nejprve nutné stanovit hodnotící kritéria a jejich váhy. Následně je nutné definovat indikátory, které ukazují naplnění

---

<sup>7</sup> V privátním sektoru se používají spíše peněžní metody – metoda návratnosti investic, metoda vnitřního výnosového procenta a podobně.

jednotlivých kritérií a opět určit jejich váhu. Poté přichází sestavení rozhodovacích tabulek pro každé kritérium. S jejich pomocí se zjišťuje, „*jaké je rozložení jednotlivých indikátorů pro každé kritérium*“ (Ochrana 2011: 105). V posledním kroku dochází k výpočtu hodnoty komplexního kritéria pro každé sledované kritérium.

### 10.1.1 Stanovení kritérií, indikátorů a jejich váhy

Protože krajské úřady ani Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR nezveřejňuje kritéria, na základě kterých rozhodují o přidělení finančních prostředků a která by mohla tato práce použít pro analýzu výdajů na sociální služby, oslovila jsem pracovníky příslušného odboru krajského úřadu Ústeckého kraje. S jejich pomocí byla identifikována jednotlivá kritéria a došlo k určení jejich preferencí.

Oslovení odborníci vybírali jednotlivá kritéria z nabídnuté množiny. Ta obsahovala všechna 3E kritéria. **Hospodárnost**, tedy jakou výši dotace sociální služba vyžaduje, je kvantitativním minimalizačním kritériem. **Efektivnost**, neboli jaký je podíl nákladů a výstupů, je také kvantitativní minimalizační kritérium. Kritérium účelnosti zde zastupuje **potřebnost** sociální služby vzhledem k sociodemografickým charakteristikám regionu, je kvalitativním maximalizačním kritériem. Množina nabízených kritérií obsahovala také kritérium **užitku**, který každá sociální služba přinese svým uživatelům. Opět se jedná o kvalitativní maximalizační kritérium. Dalším kritériem byla také **kvalita**, tedy dodržování standardů kvality sociálních služeb. Toto kritérium se řadí ke kvantifikačním a maximalizačním. Na základě tvrzení Víška a Průši (2012: 15), že při hodnocení je třeba brát v úvahu také stav budov, který může výrazně ovlivňovat výši požadované dotace, jsem do množiny kritérií zařadila také kritérium **kvality budovy**.

Z výše popsané množiny odborníci vyloučili tři kritéria. Kritérium užitku vyloučili proto, že dle jejich názoru nelze hodnotit užitečnost služby, když jim nejsou známy problémy, s kterými službu uživatelé navštíví. Kritérium kvality budovy bylo vyřazeno z důvodu nemožnosti osobních návštěv v místech provozování služby. Kritérium kvality bylo vyřazeno z důvodu, že ne všechny služby již prošly inspekcí kvality sociálních služeb a na základě tohoto kritéria by tedy nemohly být posuzovány všechny služby. Po následné diskusi s odborníky bylo přidáno kritérium **přístupnosti** služby pro uživatele. Toto kritérium v sobě zahrnuje počet dnů v týdnu, kdy je služba pro klienty otevřená,

zda se musí klienti objednávat, jaké jsou kontaktní hodiny a podobně. Dle názoru odborníků tyto informace napovídají o kvalitě služby.

Váha jednotlivých kritérií byla stanovena metodou pořadí, při které každý z hodnotitelů seřadí kritéria od nejdůležitějšího po méně důležité. Nejdůležitějšímu z kritérií udělí v tomto případě 4 body, nejméně důležitému 1 bod. Tato metoda k určení vah kritérií je vhodná „v případech, kdy jejich důležitost hodnotí několik expertů“ (Šubrt 2011: 171).

**Tabulka 7: Stanovení vah jednotlivých kritérií**

|  | KRITÉRIUM<br>1 | KRITÉRIUM<br>2 | KRITÉRIUM<br>3 | KRITÉRIUM<br>4 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| HODNOTITEL 1                           | 3              | 4              | 2              | 1              |
| HODNOTITEL 2                           | 4              | 3              | 2              | 1              |
| HODNOTITEL 3                           | 3              | 2              | 4              | 1              |
| HODNOTITEL 4                           | 1              | 3              | 4              | 2              |
| HODNOTITEL 5                           | 4              | 3              | 2              | 1              |
| HODNOTITEL 6                           | 1              | 4              | 3              | 2              |
| HODNOTITEL 7                           | 2              | 4              | 3              | 1              |
| HODNOTITEL 8                           | 4              | 2              | 3              | 1              |
| HODNOTITEL 9                           | 1              | 4              | 3              | 2              |
| <b>CELKEM<br/>PŘIDĚLENÝCH<br/>BODŮ</b> | <b>23</b>      | <b>29</b>      | <b>26</b>      | <b>12</b>      |
| <b>VÁHA KRITÉRIA</b>                   | <b>0,26</b>    | <b>0,32</b>    | <b>0,29</b>    | <b>0,13</b>    |

**Zdroj:** Autorka

Kritérium 1: Hospodárnost

Kritérium 2: Efektivnost

Kritérium 3: Potřebnost

Kritérium 4: Přístupnost

Následně ve spolupráci s pracovníky krajského úřadu byly identifikovány indikátory naplnění jednotlivých kritérií a to následovně:

- Hospodárnost
  - Indikátor 1: Požadovaná výše dotace
- Efektivnost
  - Indikátor 2: Průměrný počet člověkohodin na jednoho pracovníka je 0,75
  - Indikátor 3: Počet pracovníků v přímé péči je vyšší než počet ostatních pracovníků
- Potřebnost
  - Indikátor 4: Sociální služba odpovídá potřebě krajského úřadu
  - Indikátor 5: Sociální služba doložila ověření poptávky po svých službách
  - Indikátor 6: Sociální služba reaguje na sociodemografickou situaci regionu
- Přístupnost
  - Indikátor 7: Sociální služba má bezbariérový přístup
  - Indikátor 8: Sociální služba je klientům přístupná minimálně 3 dny v týdnu
  - Indikátor 9: Sociální služba poskytuje své služby klientům i bez objednání
  - Indikátor 10: Klienti mohou využít služeb i jiným než osobním způsobem

Hodnotitelé stanovili váhu jednotlivým indikátorům stejně, jako ji stanovili pro jednotlivá kritéria.

**Tabulka 8: Stanovení vah jednotlivých indikátorů**

|  | K2          |             | K3          |             |             | K4          |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|  | I-2         | I-3         | I-4         | I-5         | I-6         | I-7         | I-8         | I-8         | I-10        |
| HODNOTITEL 1                           | 2           | 1           | 2           | 1           | 3           | 4           | 2           | 3           | 1           |
| HODNOTITEL 2                           | 2           | 1           | 3           | 1           | 2           | 3           | 2           | 4           | 1           |
| HODNOTITEL 3                           | 1           | 2           | 3           | 2           | 1           | 3           | 4           | 1           | 2           |
| HODNOTITEL 4                           | 2           | 1           | 2           | 3           | 1           | 2           | 3           | 4           | 1           |
| HODNOTITEL 5                           | 1           | 2           | 2           | 1           | 3           | 2           | 4           | 3           | 1           |
| HODNOTITEL 6                           | 1           | 2           | 3           | 2           | 1           | 3           | 4           | 2           | 1           |
| HODNOTITEL 7                           | 1           | 2           | 3           | 1           | 2           | 4           | 3           | 2           | 1           |
| HODNOTITEL 8                           | 2           | 1           | 2           | 1           | 3           | 4           | 3           | 1           | 2           |
| HODNOTITEL 9                           | 1           | 2           | 3           | 1           | 2           | 3           | 4           | 2           | 1           |
| <b>CELKEM<br/>PŘIDĚLENÝCH<br/>BODŮ</b> | <b>13</b>   | <b>14</b>   | <b>23</b>   | <b>13</b>   | <b>16</b>   | <b>32</b>   | <b>29</b>   | <b>22</b>   | <b>11</b>   |
| <b>VÁHA<br/>INDIKÁTORU</b>             | <b>0,48</b> | <b>0,52</b> | <b>0,44</b> | <b>0,25</b> | <b>0,31</b> | <b>0,34</b> | <b>0,31</b> | <b>0,23</b> | <b>0,12</b> |

Zdroj: Autorka

### 10.1.2 Sestavení rozhodovacích tabulek

Na základě informací získaných od pracovníků krajského úřadu jsem sestavila rozhodovací tabulky pro kritéria 2-4. Kritérium 1 bude hodnoceno samostatně, mimo rámec rozhodovací tabulky.

**Tabulka 9: Rozhodovací tabulka pro kritérium2**

| KRITÉRIUM 2                    |      | KOMBINACE INDIKÁTORŮ |      |      |   |
|--------------------------------|------|----------------------|------|------|---|
| INDIKÁTOR                      | VÁHY | 1                    | 2    | 3    | 4 |
| I-1                            | 0,48 | 1                    | 1    | 0    | 0 |
| I-2                            | 0,52 | 1                    | 0    | 1    | 0 |
| HODNOTA KRITÉRIA               |      | 1                    | 0,48 | 0,52 | 0 |
| STUPEŇ VÝSLEDNÉHO<br>HODNOCENÍ |      | 5                    | 2    | 3    | 1 |

Zdroj: Autorka

**Tabulka 10: Rozhodovací tabulka pro kritérium 3**

| KRITÉRIUM 3                 |      | KOMBINACE INDIKÁTORŮ |      |      |      |      |      |      |   |
|-----------------------------|------|----------------------|------|------|------|------|------|------|---|
| INDIKÁTOR                   | VÁHY | 1                    | 2    | 3    | 4    | 5    | 6    | 7    | 8 |
| I-3                         | 0,44 | 1                    | 1    | 1    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0 |
| I-4                         | 0,25 | 1                    | 1    | 0    | 0    | 1    | 1    | 0    | 0 |
| I-5                         | 0,31 | 1                    | 0    | 1    | 0    | 1    | 0    | 1    | 0 |
| HODNOTA KRITÉRIA            |      | 1                    | 0,69 | 0,75 | 0,44 | 0,56 | 0,25 | 0,31 | 0 |
| STUPEŇ VÝSLEDNÉHO HODNOCENÍ |      | 5                    | 3    | 4    | 2    | 3    | 2    | 2    | 1 |

**Zdroj:** Autorka

**Tabulka 11: Rozhodovací tabulka pro kritérium 4**

| KRITÉRIUM 4                 |      | KOMBINACE INDIKÁTORŮ |      |      |      |      |      |      |      |
|-----------------------------|------|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| INDIKÁTOR                   | VÁHY | 1                    | 2    | 3    | 4    | 5    | 6    | 7    | 8    |
| I-6                         | 0,34 | 1                    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    |
| I-7                         | 0,31 | 1                    | 1    | 1    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| I-8                         | 0,23 | 1                    | 1    | 0    | 0    | 1    | 1    | 0    | 0    |
| I-9                         | 0,12 | 1                    | 0    | 1    | 0    | 1    | 0    | 1    | 0    |
| HODNOTA KRITÉRIA            |      | 1                    | 0,88 | 0,77 | 0,65 | 0,69 | 0,57 | 0,46 | 0,34 |
| STUPEŇ VÝSLEDNÉHO HODNOCENÍ |      | 5                    | 4    | 4    | 3    | 3    | 3    | 2    | 2    |

|                             |      | KOMBINACE INDIKÁTORŮ |      |      |      |      |      |      |    |
|-----------------------------|------|----------------------|------|------|------|------|------|------|----|
| INDIKÁTOR                   | VÁHY | 9                    | 10   | 11   | 12   | 13   | 14   | 15   | 16 |
| I-6                         | 0,34 | 0                    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0  |
| I-7                         | 0,31 | 1                    | 1    | 1    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0  |
| I-8                         | 0,23 | 1                    | 1    | 0    | 0    | 1    | 1    | 0    | 0  |
| I-9                         | 0,12 | 1                    | 0    | 1    | 0    | 1    | 0    | 1    | 0  |
| HODNOTA KRITÉRIA            |      | 0,66                 | 0,54 | 0,43 | 0,31 | 0,35 | 0,23 | 0,12 | 0  |
| STUPEŇ VÝSLEDNÉHO HODNOCENÍ |      | 3                    | 3    | 2    | 2    | 2    | 1    | 1    | 1  |

**Zdroj:** Autorka

Pro stanovení stupně výsledného hodnocení jsem použila následující tabulku.

**Tabulka 12: stanovení stupně výsledného hodnocení**

|                             |   |             |            |             |          |
|-----------------------------|---|-------------|------------|-------------|----------|
| HODNOTA KRITÉRIA            | 1 | 0,75 - 0,99 | 0,5 - 0,74 | 0,25 - 0,49 | 0 - 0,24 |
| STUPEŇ VÝSLEDNÉHO HODNOCENÍ | 5 | 4           | 3          | 2           | 1        |

**Zdroj:** Autorka



## **10.2 Analýza výdajů vybraných sociálních služeb dle rozhodovací tabulky**

Jak je již zmíněno v metodickém přístupu, tato kapitola si neklade za cíl zobecňovat zjištěné závěry pro všechny sociální služby. Snaží se pouze ilustrovat, že v systému financování sociálních služeb dochází k neefektivnímu nakládání s veřejnými prostředky.

Podklady pro následující analýzu jsem získala díky svým kontaktům na sociální služby v Ústí nad Labem, kde jsem několik let pracovala jako sociální pracovník v neziskové organizaci. Informace ke kritériím hospodárnosti a efektivnosti jsem získala od pracovníků 4 sociálních služeb, kteří si přáli nezveřejňovat své osobní údaje. K ohodnocení kritérií potřebnosti a přístupnosti jsem použila vlastní odborný odhad a vycházela jsem z veřejně přístupných informací. Údaje se vztahují k roku 2013.

Služba A poskytuje velký rozsah služeb osobám se zdravotním postižením. Kromě odborného sociálního poradenství mohou klienti využít také zprostředkování zaměstnání, pracovní rehabilitaci, sociálně aktivizační služby a vzdělávací kurzy. Služba B poskytuje služby osobám se zrakovým postižením. Poskytovaná podpora se vztahuje především na doprovodné a předčitatelské služby. Cílovou skupinou služby C jsem osoby s psychickým onemocněním, které zde mohou využít odborné sociální poradenství, pracovní a sociální rehabilitaci i tréninkové pracovní místo. Služba D je zaměřena na cílovou skupinu osob s chronickým onemocněním, konkrétně na osoby s rakovinou. Poskytuje jim odborné sociální poradenství.

Pro každou službu jsem nejdřív identifikovala, zda jsou či nejsou přítomny dané indikátory, následně jsem určila stupeň výsledného hodnocení pro dané rozložení indikátorů a vypočítala komplexní kritérium (tabulky 14 – 17).

Kritérium 1, které je spojeno s požadovanou výší dotace, potažmo náklady služby, jsem hodnotila mimo rámec rozhodovací tabulky. K jejich hodnocení jsem použila škálu v rozsahu 1-5 bodů. Službám jsem přiřadila body „na základě rovnoměrného rozdělení intervalu mezi maximálními náklady a minimálními náklady“ (Ochrana 2011: 109).

**Tabulka 13: Ohodnocení nákladů služeb**

| VARIANTA | NÁKLADY ( tis.) | STUPEŇ HODNOCENÍ |
|----------|-----------------|------------------|
| Služba A | 276             | 5                |
| Služba B | 442             | 1                |
| Služba C | 514             | 1                |
| Služba D | 383             | 2                |

**Zdroj:** Autorka

**Tabulka 14: Ohodnocení kritérií pro službu A**

| SLUŽBA A  |           |                          |                             |
|-----------|-----------|--------------------------|-----------------------------|
| KRITÉRIUM | INDIKÁTOR | NE/PŘÍTOMNOST INDIKÁTORU | STUPEŇ VÝSLEDNÉHO HODNOCENÍ |
| K1        | I-1       | -                        | 5                           |
| K2        | I-2       | 1                        | 2                           |
|           | I-3       | 0                        |                             |
| K3        | I-4       | 1                        | 5                           |
|           | I-5       | 1                        |                             |
|           | I-6       | 1                        |                             |
| K4        | I-7       | 1                        | 4                           |
|           | I-8       | 1                        |                             |
|           | I-9       | 0                        |                             |
|           | I-10      | 1                        |                             |

**Zdroj:** Autorka

**Tabulka 15: Ohodnocení kritérií pro službu B**

| SLUŽBA B  |           |                          |                             |
|-----------|-----------|--------------------------|-----------------------------|
| KRITÉRIUM | INDIKÁTOR | NE/PŘÍTOMNOST INDIKÁTORU | STUPEŇ VÝSLEDNÉHO HODNOCENÍ |
| K1        | I-1       | -                        | 1                           |
| K2        | I-2       | 0                        | 3                           |
|           | I-3       | 1                        |                             |
| K3        | I-4       | 0                        | 2                           |
|           | I-5       | 1                        |                             |
|           | I-6       | 0                        |                             |
| K4        | I-7       | 1                        | 2                           |
|           | I-8       | 0                        |                             |
|           | I-9       | 0                        |                             |
|           | I-10      | 1                        |                             |

**Zdroj:** Autorka

**Tabulka 16: Ohodnocení kritérií pro službu C**

| SLUŽBA C  |           |                             |                                   |
|-----------|-----------|-----------------------------|-----------------------------------|
| KRITÉRIUM | INDIKÁTOR | NE/PŘÍTOMNOST<br>INDIKÁTORU | STUPEŇ<br>VÝSLEDNÉHO<br>HODNOCENÍ |
| K1        | I-1       |                             | 1                                 |
| K2        | I-2       | 1                           | 5                                 |
|           | I-3       | 1                           |                                   |
| K3        | I-4       | 0                           | 2                                 |
|           | I-5       | 0                           |                                   |
|           | I-6       | 1                           |                                   |
| K4        | I-7       | 1                           | 5                                 |
|           | I-8       | 1                           |                                   |
|           | I-9       | 1                           |                                   |
|           | I-10      | 1                           |                                   |

**Zdroj:** Autorka**Tabulka 17: Ohodnocení kritérií pro službu D**

| SLUŽBA D  |           |                             |                                   |
|-----------|-----------|-----------------------------|-----------------------------------|
| KRITÉRIUM | INDIKÁTOR | NE/PŘÍTOMNOST<br>INDIKÁTORU | STUPEŇ<br>VÝSLEDNÉHO<br>HODNOCENÍ |
| K1        | I-1       |                             | 2                                 |
| K2        | I-2       | 1                           | 2                                 |
|           | I-3       | 0                           |                                   |
| K3        | I-4       | 0                           | 2                                 |
|           | I-5       | 1                           |                                   |
|           | I-6       | 0                           |                                   |
| K4        | I-7       | 1                           | 2                                 |
|           | I-8       | 0                           |                                   |
|           | I-9       | 0                           |                                   |
|           | I-10      | 1                           |                                   |

**Zdroj:** Autorka

Výsledných hodnot komplexních kritérií jsem dosáhla součtem všech kritérií vynásobených jejich vahou. Výsledky jsou následující:

**Tabulka 18: Hodnoty komplexních kritérií**

| VARIANTA | HODNOTA<br>KOMPLEXNÍHO<br>KRITÉRIA |
|----------|------------------------------------|
| Služba A | 3,91                               |
| Služba B | 2,06                               |
| Služba C | 3,09                               |
| Služba D | 2                                  |

**Zdroj:** Autorka

Z analýzy vyplývá, že nejvyššího stupně uspokojení dosahuje služba A, nejnižšího stupně uspokojení pak dosahuje služba D. Výše je zmíněno, jaké množství finančních prostředků služby v roce 2013 požadovaly z rozpočtu Ústeckého kraje. Na tomto místě je třeba podotknout, že všechny služby požadované prostředky získaly.

Poskytnutí finančních prostředků službám s nízkým stupněm ohodnocení je neefektivní. Nesplňuje kritéria 3E. Požadované i poskytnuté finanční prostředky nepatří k nejnižším. U kritéria hospodárnosti je však požadovaná částka jediným kritériem (za předpokladu splnění stanovených kritérií – o splnění tohoto předpokladu by se u služeb s nízkým stupněm hodnocení dalo polemizovat). Stejně tak efektivnost, která je zde zastoupena počtem pracovníků v přímé péči a počtem tzv. člověkohodin byla ohodnocena nízkým stupněm. To samé platí také pro kritérium účelnosti. Kritérium přístupnosti služby, které nahradilo kritérium kvality, bylo také hodnoceno nízko. Prostředky vyplacené službám s nízkou hodnotou komplexního kritéria, nejsou zanedbatelné. Předpokládám, že jejich dopad na obyvatele regionu bude minimální vzhledem k tomu, jak nízkého ohodnocení se těmito službám dostalo. Finanční prostředky mohly být přiděleny jiným službám, jejichž komplexní kritérium dosahovalo vyšší hodnoty.

## 11 Možné změny v systému financování sociálních služeb

Z předcházejících částí diplomové práce vyplývá, že efektivita dosavadního způsobu financování sociálních služeb je poměrně nízká. Proto se v této kapitole zamýšlím nad možnými změnami způsobu financování sociálních služeb optikou níže zmíněné přístupů.

### 11.1 Programové financování

Znakem programového financování je variabilita zdrojů. Lze v něm kombinovat zdroje soukromé, veřejné i zdroje z mezinárodní pomoci. Programové financování přináší mezi veřejné služby prvek konkurence. Služby požadující příspěvek z veřejného rozpočtu musí poskytovateli financí dokázat, že požadovaného cíle dosáhnou s větší efektivností, hospodárností a účinností než jiné služby. Požadované cíle prezentuje poskytovatel prostřednictvím vyhlášeného programu, ve kterém identifikuje své záměry a cíle a také měřitelné ukazatele. Potřeby, o jejichž naplnění programy usilují, by měly vycházet ze skutečných potřeb občanů. Tyto záměry vycházejí z dlouhodobého strategického plánování a měly by být výsledkem veřejné volby. Vodáková (2013) uvádí, že tento způsob nahrazuje přidělování prostředků na základě historického rozpočtu.

Ochrana (2006) zasazuje programové financování do programové alokace. V programové alokaci jsou zdroje rozdělovány s ohledem na alokační cíle. Kritériem pro přidělení zdrojů je hledisko priority daného cíle. „*Optimalizačním alokačním kritériem je minimalizace nákladů s ohledem na předpokládaný výstup*“ (Ochrana 2006: 10). Programové financování je součástí jednoho z procesů programové alokace – rozpočtování. Dalšími procesy jsou plánování a programování. V každém z nich probíhají jiné procesy a má jiný časový horizont.

Programové financování nemá jen zlepšit rozpočtový rozhodovací proces, ale má také „*zvýšit odpovědnost správců veřejných prostředků za účelné a efektivní vynakládání výdajů*“ (Vodáková 2013: 84). Dle Ochrany (2006) je účelné programové financování takové, kdy jsou známy ekonomicky racionální důvody k financování dané aktivity. Snahou programového financování je zpřehlednění používání veřejných financí

a zvýšení efektivity jejich vynakládání. Pozornost je tak přesunuta ze vstupů na výstupy a výsledky.

Pro kvalitní rozpočtové financování je důležité střednědobé plánování rozpočtu. Takové plánování rozpočtu poskytuje větší flexibilitu a rozhodovací pravomoc.

S programovým financováním je také spjato monitorování a hodnocení programů. Je tak poskytována zpětná vazba o naplňování stanovených cílů, hospodárnosti a účelnosti programů.

Pokud bychom na financování sociálních služeb aplikovali programové financování, pak by změna musela nastat už u poskytovatelů dotace. Ti by na základě znalosti svého regionu, jeho sociálních problémů a potřeb jeho obyvatel vznesli požadavky po konkrétních službách. Na příklad formou vyhlášení dotačního programu. Poskytovatel dotace by zároveň měl definovat podmínky poskytování služby (okamžitou kapacitu, hodinovou dotaci týdně, umístění služby a podobně) a stanovit ukazatele, podle kterých bude žádosti o dotaci hodnotit. Poskytovatel by si měl být vědom toho, jakého cíle chce poskytováním služby dosáhnout. Tedy zda je jeho cílem snížit nezaměstnanost určité skupiny obyvatel nebo snížit obsazenost domovů pro osoby se zvláštním režimem. Při hodnocení jednotlivých žádostí by pak měl dbát na to, aby jím vybraná služba těchto cílů dosahovala i přes minimalizaci nákladů. Role poskytovatele dotace by pokračovala také po poskytnutí finančních prostředků. Průběžně by vyhodnocoval, zda sociální služby využívají dotaci v souladu s vyhlášeným programem, tedy zda naplňují potřeby poskytovatele. V případě, že by tomu tak nebylo, mohl by okamžitě reagovat.

Vodáková (2013) uvádí možná rizika programového financování. Vidí je ve složité formulaci strategických záměrů, ze kterých programy vycházejí, v nesprávně formulovaných záměrech, které nesměřují k naplnění strategií a ve vágní formulaci cílů. Další rizika se skrývají v měřitelných cílech, které nenaplňují cíle nebo v neschopnosti zajistit průběžný a objektivní monitoring.

## **11.2 New public management**

New public management se snaží o změnu pohledu na veřejnou správu. Vnáší do ní podnikatelské myšlení a snaží se o rozhybání tržních mechanismů a zeštíhlení státu. Do veřejné správy přináší metody využívané v podnikatelském prostředí. Znamená „paradigmatický posun od byrokratického modelu správy k tržnímu modelu řízení“. (Vysoká škola finanční a správní 2006: 50).

New public management tvrdí, že velmi široká nabídka veřejných služeb způsobila deficit v kvalitě služeb a tedy i nespokojenost zákazníka. Zároveň se začalo mrhat finančními zdroji.

Tento koncept se orientuje na standardizaci veřejných služeb. Uplatňuje proto zásady Total Quality Management, což je systém řízení vycházející z přesvědčení, že kvalitu služeb lze nejlépe zajistit tím, že se zvýší kvalita všech činností prováděných v organizaci. Cílem tohoto systému je dodat ve správný čas a za správnou cenu takové služby, jejichž kvalita uspokojí zákazníka.

Otázka kvality je podle mého názoru zásadní. V systému financování sociálních služeb, který tato diplomová práce popisuje, však na efektivitu sociálních služeb není brán zřetel. Jinak řečeno, jednotliví hodnotitelé mohou při svém hodnocení sledovat nějaké ukazatele kvality, ale protože tyto nejsou veřejně dostupné, pak je zpětná kontrola jejich naplňování nemožná.

V systému sociálních služeb přitom existují standardy kvality sociálních služeb. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, stanoví kritéria, která sociální služba musí splňovat, aby byla považována za kvalitní. Každá služba také prochází inspekcí kvality sociálních služeb, která hodnotí, zda služba naplňuje stanovená kritéria. Nezdá se nic jednoduššího, než při rozhodování o přidělení veřejných prostředků sociálním službám přihlížet k výsledkům inspekce kvality sociálních služeb.

Současný systém hodnocení kvality sociálních služeb však není připraven na přímé propojení s financováním sociálních služeb. Zásadním důvodem je to, že inspekce kvality nejsou intenzivní. Tedy žádná služba neprochází inspekcí každý rok. Při rozdělování finančních prostředků by tedy bylo k přihlíženo k neaktuálním výsledkům inspekce. Dokonce může nastat situace, že sociální služba za dobu své existence neprošla inspekcí.

Samozřejmě lze diskutovat o tom, nakolik jsou kritéria soustředící se převážně na organizačně technická kritéria a na to, zda má služba svá pravidla písemně zpracována, zárukou kvality poskytované sociální péče, pomoci a podpory. Toto svými slovy potvrzuje také Milena Johnová, která v rozhovoru pro portál [streetwork.cz](http://streetwork.cz) říká, že inspekce kvality se zaměřuje pouze na to, zda poskytovatel „*má metodiku a postupuje podle ní*“. Zároveň také dodává, že inspektorům chybí porozumění podstatě kritérií. Při inspekcích tak dochází k tomu, že hodnocení nejsou jednotná.

Koncept New Public Management souvisí s decentralizací veřejné správy. Výkonné pravomoci jsou delegovány na regionální a lokální úroveň – na nižší úřady veřejné správy a zčásti také na organizace třetího sektoru. Financování sociálních služeb by tedy mělo přejít převážně na regionální úroveň – na úroveň krajů či měst. Ty také mají největší představu o sociálních potřebách regionu a jeho obyvatel. Zároveň také mají přehled o počtu a zaměření jednotlivých služeb. Mohou tak lépe porovnat potřebnost dalších služeb. Toto podporují strategické dokumenty z oblasti sociálních služeb, které kraje i města zpracovávají. Jedná se o střednědobé plány rozvoje a akční plány rozvoje sociálních služeb. U měst se pak může jednat také např. o plány komunitní péče. V těchto dokumentech jsou stanoveny priority v oblasti sociálních služeb. Jejich zpracování by měla předcházet analýza trhu, poptávky a podobně. Lze tedy, předpokládat, že v dokumentech uvedené priority odpovídají demograficko-ekonomické charakteristice regionu. Decentralizace má vliv také na efektivitu financování. Veřejné prostředky jsou v takovém případě rozdělovány úřady regionální a lokální úrovně, které nejlépe znají potřeby regionu. Jsou tak podporovány sociální služby, které jsou v daném regionu potřebné.

V NPM je využívána průběžná kontrola, díky které dochází k pravidelnému prověřování aktuálního stavu. Pokud jsou zjištěny odchylky od žádoucího stavu, jsou následně vyvozována nápravná opatření. To znamená, že i v průběhu čerpání dotace by její poskytovatel kontroloval, zda sociální služba dodržuje podmínky, za kterých jim dotace byla poskytnuta.

Koncept NPM sebou nese jeden významný rozdíl oproti současnému způsobu financování z veřejných prostředků. Pokud správce rozpočtu inovuje rozdělování veřejných prostředků tak, že vznikají úspory, jsou tyto úspory i nadále v pravomoci správce rozpočtu nemusí je odvádět zpět do veřejného rozpočtu a ani se o příslušnou



částku příští rok nesníží jeho rozpočet. Současná praxe je opačná a správce rozpočtu se snaží přidělené prostředky vyčerpat. Ne vždy jsou ale takové výdajové aktivity potřebné a dochází tak k neefektivnímu nakládání s veřejnými prostředky. Pro správce rozpočtu je ale více než efektivita důležité to, aby jeho rozpočet v příštím roce nebyl krácen.

NPM používá také benchmarking, kdy se informace o kvalitě činnosti získávají srovnáním jednotky s jinou jí odpovídající jednotkou, která danou službu poskytuje nejlépe. Odpovědnost za poskytnutou službu a odpovědnost za rozpočet se slučuje. Více o benchmarkingu v následující kapitole.

### **11.3 Benchmarking**

Podstatou benchmarkingu je srovnávání finančních i nefinančních ukazatelů organizace se stanovenými měřítky (interními nebo externími). Nemeč (2013) tuto charakteristiku rozšiřuje o tvrzení, že pomáhá poznat, jak jsou stejné činnosti vykonávány. Cílem takového srovnávání je na základě poznatků z něho získaných zlepšit výsledky organizace.

Proces srovnávání začíná stanovením měřítka a následně pokračuje srovnáním reálného stavu s daným měřítkem. Výdaje vynaložené na benchmarking by byly ekonomicky neracionální, kdyby po srovnání nedošlo k interpretaci výsledků a identifikaci oblastí pro změny. Měly by být také nastaveny podmínky pro změnu a posléze by mělo dojít k její realizaci.

V České republice se benchmarking v oblasti sociálních služeb již nějakou dobu používá převážně na krajské úrovni. Tyto benchmarkingové projekty jsou zaměřeny pouze na porovnávání rozsahu nabízených sociálních služeb. Následně provedená analýza zjištěných ukazatelů identifikuje organizace, které jsou nositeli dobré praxe. Tyto organizace mohou sloužit jako zdroj inspirace pro ostatní. Primárním cílem benchmarkingu sociálních služeb prováděném na úrovni krajů je lépe plánovat poskytování sociálních služeb. Do rozhodování o udělení dotace vstupuje v minimu případů.

Jak uvádí Vodáková (2013), zavedení benchmarkingu vyžaduje značné úsilí, finanční zdroje a je také časově náročné.

Vodáková (2013) uvádí, že existují tři typy benchmarkingu. **Procesní benchmarking** porovnává a měří konkrétní proces organizace a zároveň sděluje, proč je organizace v porovnání horší nebo lepší. Předpokladem je podobnost srovnávaných procesů. Tento typ je považován za nejučinnější. Porovnáváním funkcí organizace se zabývá **funkcionální benchmarking**. U tohoto typu není nutné srovnání s přímou konkurencí. Postačí srovnání s obdobným typem organizace. Je tedy vhodný pro organizace veřejného sektoru zajišťující služby obyvatelstvu. **Výkonový benchmarking** srovnává a měří konkrétní výkonové ukazatele (např. počet obslužených občanů požadující stejnou službu za daný časový úsek). Vodáková (2013) upozorňuje, že tento druh srovnávání nemusí být zcela vypovídající, neboť některé organizace nemusejí poskytovat reálná interní data.

Z dokumentů jednotlivých krajů, které benchmarking využívají, vyplývá, že se jedná o výkonový benchmarking. Dochází zde k rozdělení sociálních služeb dle jejich podobnosti (prvek procesního benchmarkingu) a v rámci jednotlivých skupin jsou sledována stejná data. Jedná se o ukazatele výkonu, jako je na příklad počet zaměstnanců a typ pracovního úvazku, cena za spotřebovanou energii, cena za spotřebovaný materiál, okamžitá kapacita služby, počet uživatelů s nárokem na péči zdarma, počet kontaktů s uživateli apod.

Benchmarking lze také rozdělit do tří typů podle toho, kolik subjektů se účastní hodnocení a jak jsou vzájemně propojené. Benchmarking formou **učení se od nejlepšího** probíhá mezi organizací, která chce své procesy zlepšit a organizací, která je považována za nejlepší ve stejném nebo obdobném oboru. Benchmarking může probíhat také formou **skupinové spolupráce**. Skupina organizací s podobným charakterem činnosti navzájem sdílí informace a znalosti s cílem zlepšit své procesy. **Konkurenční benchmarking** je dle Vodákové (2013) nejobtížnější forma. Zaměřuje se na přímé konkurenty organizace, kteří ale nemusejí být ochotni sdílet informace.

Dle těchto definic je současný benchmarking sociálních služeb prováděn formou skupinové spolupráce. Nikoliv zcela dobrovolné spolupráce. Benchmarkingu se musí účastnit všechny sociální služby, které čerpají dotace z krajských rozpočtů. K dodržení této podmínky se organizace zavazují podpisem smlouvy o poskytnutí dotace.

Dle Vodákové (2013) přináší benchmarking veřejnému sektoru výhodu srovnávání i nefinančních výstupů. Nemeč (2013) dodává, že se v tomto sektoru používá k měření

a porovnání výkonu. V této oblasti, kde většinou nepůsobí prvek konkurence, může být benchmarking impulsem pro zvyšování výkonosti. Předpokladem pro srovnávání ve veřejném sektoru je existence co nejméně identických výstupů.

Jak je ukázáno výše, benchmarking v současné podobě a praktickém využití neznamenává ukazatele kvality sociální služby, pouze měří výkonnost. I tato jeho funkce může pomoci efektivnějšímu rozdělování veřejných prostředků. Zdá se ekonomicky racionálnější poskytnout dotace té službě, která z benchmarkingu vyjde jako výkonnější. Nezapomínejme však na to, že výkonnost neznamená kvalitu. V současném nastavení legislativy kvalita služby znamená naplňování stanovených kritérií, což je prověřováno během inspekce kvality sociálních služeb. V systému benchmarkingu by se tak mohly objevovat buď výsledky inspekcí, nebo přímo služby by zde mohly uvádět informace, které poskytovatelé napovídají, zda tyto podmínky naplňují.

Zajímavým aspektem benchmarkingu je jeho internetová podoba. Benchmarking může být uživatelům i veřejnosti zpřístupněn prostřednictvím internetové aplikace. Objevuje se zde tak prvek veřejné kontroly, který je ve veřejném sektoru podstatný. Na příklad se jedná o dobrý ukazatel toho, v jaké výstupy jsou poskytnuté finanční prostředky transformovány.

## **11.4 Liberalismus**

Liberalismus není čistě ekonomický přístup k hospodářské politice státu. Jedná se spíše o filosofický přístup společnosti, „*ve které mohou svobodní jednotlivci žít v míru a harmonii*“ (Boaz 2002: 51) a vlastní přičinlivostí a zdokonalováním naplňovat své životní potřeby a hodnoty. Boaz dále uvádí, že liberální společnost je nejdynamičtější a nejvynalézavější společností na světě a vyznačuje se „*dobrovolnou dobročinností, která je výsledkem individuální štědrosti, nikoli státního donucení*“ (Boaz 2002: 51). Mises (1998) upozorňuje na to, že liberalismus své působení ve světě nikdy plně nerozvinul. Ačkoliv se některé politiky označují za liberální, podle Misesa (1998) se jedná o více či méně přibližný liberalismus.

Pro liberalismus je typické soukromé vlastnictví výrobních prostředků, svoboda, mír a rovnost před zákonem. Soukromé vlastnictví má v liberalismu důležitou roli také proto, že zaručuje udržování hodnoty kapitálu. Soukromí vlastníci se o svůj majetek

starají, protože v opačném případě by za něj nedostali takovou protihodnotu. Role státu v liberalismu spočívá ve stanovení pravidel a zajištění jejich dodržování. Stát má ochraňovat soukromé vlastnictví, svobodu a mír.

Vláda hraje v liberální ekonomice pouze ochraňující roli – chrání vlastnická práva a svobodu směny. V okamžiku kdy by přistoupila k regulaci cen zboží a služeb nebo k jejich poskytování, poškozovala by samoregulační funkci trhu. Trh se svými cenami, poptávkou a nabídkou je podle liberalismu zcela schopen samostatné koordinace. Ceny jsou nositelkami informací o tom, co jednotlivci chtějí a jak si toho váží. Odrážejí rozhodnutí výrobců, spotřebitelů i vlastníků zdrojů, kteří se nikdy neseťkají a nemohou si tak sdělit své potřeby, preference a schopnosti. Cenový systém tak koordinuje jejich úsilí a umožňuje jejich spolupráci. Po zásahu stát nemohou ceny přenášet přesné informace. Trh, na rozdíl od vlády, prostřednictvím cen ponechává účastníkům trhu volnost v rozhodování o tom, jak chtějí naložit se svými penězi. Liberalismus podporuje svobodný trh, který funguje na principu rovnosti a žádné firmě se nedostává speciální privilegii.

V sociální politice se liberalismus odráží v přesvědčení, že stát nemá důvod ke změně důsledků působení trhu na sociální stratifikaci. Tyto důsledky jsou totiž spravedlivé, protože odrážejí úsilí a schopnost lidí. Reziduální typ sociální politiky tedy „*zdůrazňuje osobní odpovědnost každého za uspokojování sociálních potřeb*“ (Krebs 2007: 52). Liberální koncepce společnosti vychází z přesvědčení, že všichni jedinci jsou schopni na trhu participovat. To ale není možné ani teoreticky ani prakticky. Součástí společnosti jsou také nemocní, staří i jinak handicapovaní. Státní sociální politika nastupuje tedy až tehdy, kdy trh a jeho instituce a případně rodina selže. Finanční podpora, kterou stát poskytuje potřebným je však velmi nízká a příjmově testovaná. Stát tak přebírá jen minimum odpovědnosti za sociální situace svých občanů. Funguje jako záchranná sociální síť. Večeřa (1996) uvádí, že dalším způsobem řešení sociálních rizik v liberalismu je veřejné sociální pojištění. Protože pro liberalismus je typická konkurence, je toto pojištění povinné. Dobrovolnost by znamenala, že některé skupiny jsou pokryty pojištěním a jiné ne a tedy by se nejednalo o rovnou soutěž na trhu práce.

Pohled na financování sociálních služeb optikou liberalismu ukazuje, že stát by sociálním službám neměl dotace poskytovat. Tím, že je bude financovat, nebudou sociální služby nuceny stanovit cenu za své služby a nebudou tak moci přenášet

informace o tom, jaké služby jsou schopny poskytnout. Ztratí se také informace o kvalitě služby a poptávce po ní. Dotační chování státu narušuje také konkurenční jednání tržního procesu. Sociální služby by se tedy při získávání finančních prostředků musely spoléhat na vlastní výdělečnou činnost. S liberálním přístupem je spojeno také zrušení maximální výše úhrady za poskytované služby. Nejen tato regulace (obecně regulace výše cen) patří mezi nejpřímější způsoby narušování cenové koordinace státem. Je na každém z nás, zda vezme v úvahu, co by tento přístup znamenal pro ty, kteří sociální služby potřebují, ale nevlastní takové množství prostředků, aby za ně mohli zaplatit.

### **11.5 Model „vstupy-procesy-výstupy-výsledky“**

Tento model je v České republice známý spíše pod pojmem procesní řízení. V zahraniční literatuře se spíše setkáme s pojmem teorie změny. Toto označení se v České republice objevuje především ve spojení s Operačním programem Zaměstnanost, který podporuje sociální inovace.

Smyslem modelu je popis a hodnocení procesu, který transformuje vstupy na výstupy a výsledky. Fungování organizace vnímá jako systém vzájemně provázaných procesů. Teorie změny znázorňuje očekávaný způsob, jak intervence povede k očekávaným výsledkům (Imas 2009). Lze na ni také nahlížet jako na inovativní nástroj pro návrh a hodnocení sociální změny. Je základním stavebním kamenem po dosažení dlouhodobých cílů. Model pracuje s pěti kategoriemi. Kromě vstupů, procesů (aktivit), výstupů a výsledků bere v úvahu také kategorii dopadů. V procesním řízení se lze setkat se sloužením kategorií výsledků a dopadů do kategorie efekty.

**Vstupy** (inputs) jsou zdroje, které do programu (projektu, politiky) vstupují. Jedná se o finanční zdroje, zaměstnance, vybavení, materiál a podobně. Vstupy jsou sledovány převážně ve formě číselných údajů vyjadřujících množství – počet zaměstnanců, výše poskytnuté dotace, výše vlastních prostředků, počet počítačů dostupných klientům a tak dále. **Procesy** (processes, activities) je soubor činností, které pracují se vstupy a přeměňují je na výsledky. **Výstupy** (outputs) jsou hmatatelné produkty nebo služby, které vznikly jako následek procesů. Jsou to „*okamžité změny pro přímé adresáty na konci jejich účasti na veřejné intervenci*“ (Evropský účetní dvůr 2015: 16). **Výsledky** (outcomes) jsou pak změny v chování, které vyplývají z výstupů. Jedná se o „*přínosy*“

pro jednotlivce: konkrétně úspěchy nebo změny v dovednostech, znalostech, postojích, chování, podmínkách nebo životním statusu“ (Fryš 2015: 20). **Dopady** (impacts) jsou dlouhotrvající změny, které vzešly z kumulace výstupů.

**Schéma 4: Model "vstupy - procesy - výstupy - výsledky - dopady"**

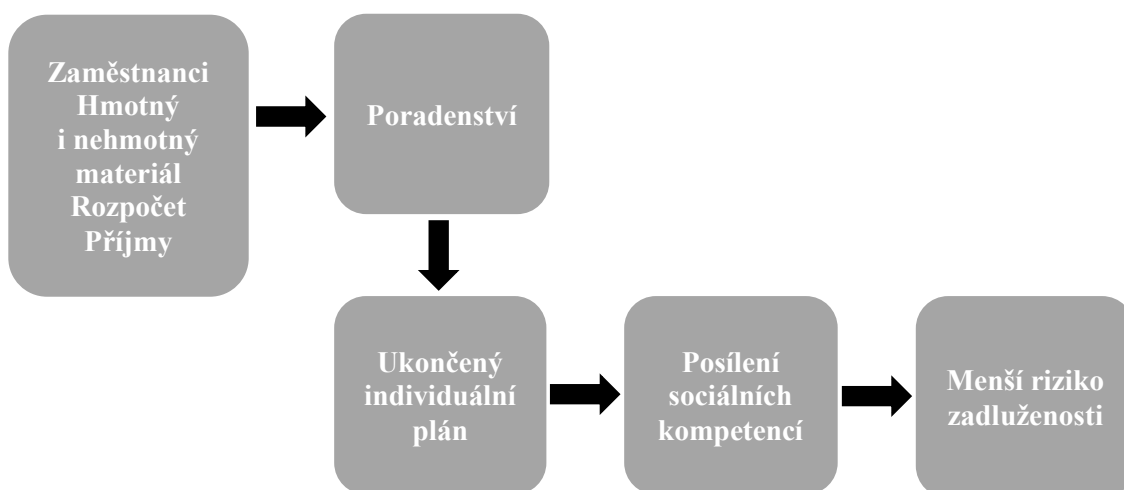


**Zdroj:** Autorka

Teorie změny by měla všechny výše zmíněné kategorie dostatečně popsat a zároveň identifikovat podmínky, které by mohly ovlivnit dosažení cílů. Výsledky a dopady jsou ovlivňovány vnějším prostředím, zatímco procesy a výstupy ovlivňuje vnitřní prostředí organizace. K tomu využívá vizuální vyjádření, které znázorňuje vztahy mezi jednotlivými kategoriemi. Vizualizaci je možné provést rozdílnými způsoby pomocí různých formulářů a modelů. Lze je najít pod označením logický rámec, rámec změny nebo model řetězu výsledků.

Pro příklad uvedme charakteristiku vstupů, procesů, výstupů, výsledků, a dopadů u sociální služby – nízkoprahové zařízení pro děti a mládež. Finančními vstupy jsou rozpočet služby a finanční prostředky. Personálními vstupy jsou všichni zaměstnanci služby, jejich zkušenosti a dovednosti. Dalšími vstupy jsou prostory, kde se služba uskutečňuje, nábytek a technické vybavení, kancelářské potřeby a na příklad i občerstvení, pokud je uživatelům služby k dispozici. I samotní uživatelé služby jsou vstupem. V prostředí nízkoprahového zařízení je procesem interakce zaměstnanců se vstupy, především s uživateli služby. Jedná se o poskytnuté poradenství, doučování, spolupráce se školou uživatele a podobně. Výstupem těchto procesů je počet hodin kontaktu mezi sociálním pracovníkem a každým klientem, počet ukončených individuálních plánů, počet uživatelů zapojených do doučování a podobně. Výsledkem procesů realizovaných v nízkoprahovém zařízení pro děti a mládež je na příklad nižší absence ve škole, lepší studijní výsledky nebo schopnost hospodařit s vlastním kapesným. Dopadem je pak nižší kriminalita v oblasti nebo menší riziko zadluženosti.

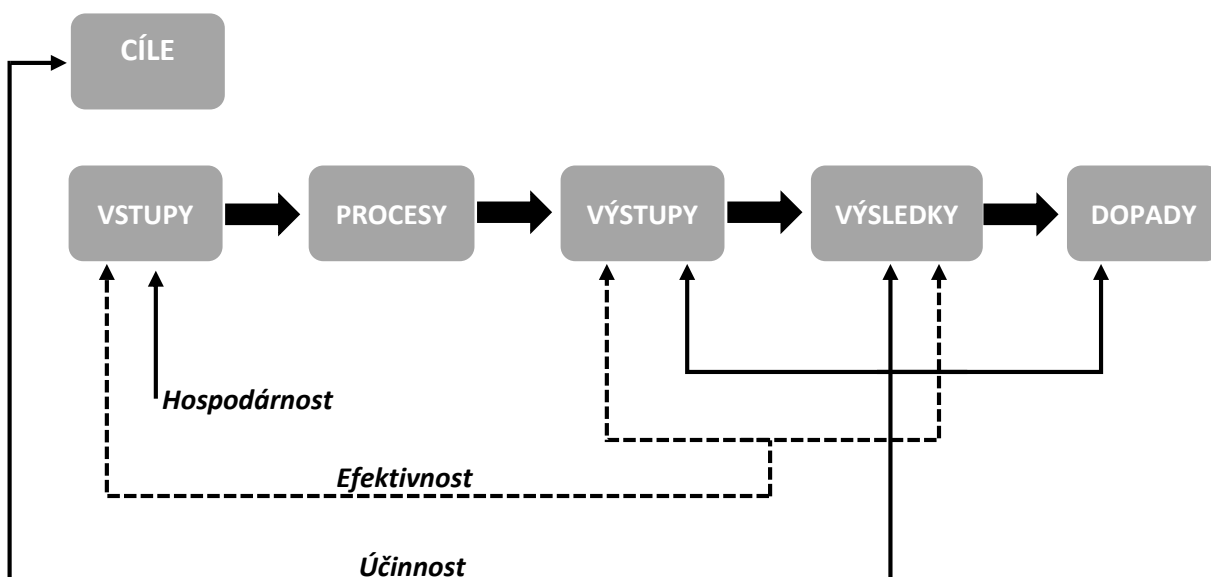
Schéma 5: Aplikace modelu na nízkoprahové zařízení



Zdroj: Autorka

Imasová (2009) mluví o tom, že teorie změny by měla tvořit základ každého hodnocení. Model vstupů – procesů – výstupů – výsledků neslouží pouze k popisu přeměny vstupů na výsledky, ale také ke sledování a hodnocení naplňování kritérií 3E. Hospodárnost je posuzovaná na vstupech do procesu. Efektivnost sleduje vztah mezi vstupy a výstupy, případně výsledky. Účinnost pak sleduje, zda výstupy a výsledky naplňují stanovené cíle.

Schéma 6: Sledování kritérií 3E v modelu



Zdroj: *Manuál pro audit výkonnosti 2015*. Lucemburk: Evropský účetní dvůr, 2015. Dostupné také z: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF\\_AUDIT\\_MANUAL/PERF\\_AUDIT\\_MANUAL\\_CS.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_CS.PDF)

Pokud o modelu budeme mluvit jako o procesním řízení, pak nestačí pouze určit vstupy, procesy, výstupy, výsledky a dopady. Procesní řízení k tomu přidává také definování indikátoru, tedy ukazatele, který měří výkonnost procesu. Procesní řízení a procesní mapy pomáhají odhalit kritická místa procesů, která snižují jejich výkonnost (Ministerstvo vnitra ČR, 2004).

Procesní řízení se používá především v prostředí úřadů, kde je podkladem pro jejich řízení. Úřadům, které mají zavedeno procesní řízení, přináší užitek. Stanovuje jasné kompetence, zastupitelnost pracovníků, měření výsledků a pomáhá na příklad i při zaškolování nových pracovníků.

Model vstupů – procesů – výstupů – výsledků by měl do způsobu rozdělování finančních prostředků vstupovat jako součást žádosti, jako dokument zpracovaný organizací požadující dotaci. Na základě modelu by poskytovatelé dotace hodnotili, zda by vynaložené prostředky na tuto službu splňovaly kritéria 3E.

Otázkami hospodárnosti by se poskytovatelé dotace zabývali v případě, pokud by z modelu bylo zřejmé, že organizace by mohly výrazně snížit náklady na vstupy ve vztahu k uvedené úrovni výstupů a výsledků. Poskytovatelé dotace by měli zhodnotit, zda organizace zvolila k dosažení cílů nejvhodnější vstupy na nižší náklady. Zabývat by se měli na příklad tím, jestli organizace řídí své zdroje tak, aby minimalizovala celkové výdaje nebo jestli intervence mohla být realizována nebo koncipována jiným způsobem, který by požadoval nižší náklady.

Při hodnocení efektivnosti by poskytovatelé dotace posuzovali, jestli mezi použitými zdroji a deklarovanými výstupy a výsledky existuje vztah a zda je možné, aby organizace zvýšily objem nebo kvalitu výstupů a výsledků aniž by nějak výrazně zvýšily potřebu zdrojů. Pozornost by byla věnována také procesům, které přetvářejí vstupy na výstupy a výsledky. „*Posouzení může spočívat ve výpočtu nákladů na jednotku vytvořených výstupů (např. průměrné náklady na hodinu odborné přípravy) nebo koeficientů efektivity práce (např. počet zpracovaných žádostí o dotace za den) a jejich srovnání s přijatými kritérii, které lze stanovit srovnáním s podobnými organizacemi, předchozími obdobími nebo normami, které kontrolovaný subjekt výslovně přijal*“ (Evropský účetní dvůr 2015:20).

Posuzování účinnosti by spočívalo v hodnocení, do jaké míry by deklarované výstupy, výsledky a dopady přispěly k naplňování definovaných cílů. Hodnocení dopadů



(naplněnost celkových cílů) intervence je velmi obtížné. Cíle jsou převážně definovány všeobecně a není možné je spojit s měřitelnými ukazateli. Je tudíž obtížné ověřit, v jaké míře jich bylo dosaženo. Problematické je také posouzení, zda jsou dopady opravdu důsledkem intervence a ne vnějších faktorů.

Model může sloužit také k hodnocení služby ex post. Na příklad při vyúčtování dotace nebo během inspekce kvality sociálních služeb.

Zároveň je model potvrzením toho, že organizace si je dobře vědoma svých vnitřních procesů, které přispívají ke změně chování cílové skupiny. Dobře zpracovaný model je také ujištěním o tom, že služba bude poskytována kvalitně, pokud se modelem bude řídit.

## 12 Financování sociálních služeb od 1. 1. 2015

Způsob financování sociálních služeb se změnil k 1. lednu 2015. Financování regionálních služeb tímto datem přešlo z Ministerstva práce a sociálních věcí na jednotlivé kraje. Financování služeb s nadregionálním charakterem zůstalo v kompetenci MPSV.

Pro účel financování sociálních služeb regionálního charakteru poskytuje MPSV krajům finanční prostředky formou dotace určené na plnění povinností kraje uvedených v § 95 písm. g) a h) Zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. V příloze tohoto zákona je uveden podíl, který kraje mají na celkovém ročním objemu finančních prostředků určených na podporu sociálních služeb.

**Tabulka 19: Podíl krajů na celkovém ročním objemu finančních prostředků určených na podporu sociálních služeb**

| KRAJ                 | PODÍL V % |
|----------------------|-----------|
| Moravskoslezský kraj | 11,99     |
| Středočeský kraj     | 10,93     |
| Ústecký kraj         | 9,71      |
| Jihomoravský kraj    | 9,21      |
| Hlavní město Praha   | 8,08      |
| Olomoucký kraj       | 7,81      |
| Zlínský kraj         | 7,07      |
| Jihočeský kraj       | 6,67      |
| Královehradecký kraj | 5,46      |
| Pardubický kraj      | 5,37      |
| Kraj Vysočina        | 5,30      |
| Plzeňský kraj        | 4,86      |
| Liberecký kraj       | 4,14      |
| Karlovarský kraj     | 3,40      |

**Zdroj:** Zákon č. 108/2006 Sb.

Každý kraj pak s přidělenými prostředky hospodaří samostatně. Kraje pro účely financování sociálních služeb musely zpracovat metodiky, dle kterých bude docházet k rozdělování finančních prostředků mezi poskytovatele sociálních služeb. Tyto metodiky musely být konzultovány s MPSV a následně schváleny radou

a zastupitelstvem každého kraje. Zároveň sebou tato změna přinesla do té doby pro sociální služby neznámý pojem vyrovnávací platba.

Pojem vyrovnávací platba je spojen se službami obecného hospodářského zájmu, mezi něž sociální služby spadají. Organizace poskytující služby obecného hospodářského zájmu musí být k této činnosti pověřeny, v tomto případě krajem. Vyrovnávací platba je tak platba z veřejných rozpočtů, která je organizaci poskytována k pokrytí nákladů veřejně prospěšných služeb, jejichž zajištěním byla pověřena. Vyrovnávací platba vyjadřuje celkové finanční prostředky, které organizace potřebuje při plnění závazku služby obecného hospodářského zájmu. Vyrovnávací platba nemá být poskytována pouze jedním veřejným subjektem. Odporovalo by to principu vícezdrojového financování sociálních služeb, který je zakotven v zákoně o sociálních službách.

Všechny kraje ve svých metodikách stanovily způsob výpočtu vyrovnávací platby. Některé se držely způsobu výpočtu, který doporučilo Ministerstvo práce a sociálních věcí, některé vzorec obměnily. Základní princip je však stejný u všech krajů. Od nákladů na službu se odečítají výnosy služby a podíl spolufinancování. Protože náklady na služby ani její výnosy nejsou z principu jejich charakteru u všech služeb stejné, došlo k rozdělení sociálních služeb do několika kategorií podle stejných ukazatelů:

- Služby sociální prevence a odborné sociální poradenství – ambulantní a terénní forma poskytování služby
- Služby sociální prevence – pobytová a ambulantní (s lůžkovou kapacitou) forma poskytování služby
- Služby sociální péče – ambulantní a terénní forma poskytování sociální služby
- Služby sociální péče – pobytová forma poskytování služby

Pro tyto kategorie jsou stanoveny hodnoty nákladovosti a výnosnosti, které vstupují do výpočtu vyrovnávací platby pro každou konkrétní službu. Stanovené hodnoty vycházejí z nákladů a výnosů služeb v předchozích letech. Kraje analyzují hospodaření sociálních služeb a nacházejí průměrné hodnoty nákladů (na 1 úvazek pracovníka, na 1 lůžkoden a podobně) a výnosů (úhrada od uživatele za služby, úhrada z veřejného zdravotního pojištění za 1 uživatele) vždy pro služby v jedné z výše zmíněných kategorií.

Vyrovnávací platba může být dále upravena na základě struktury klientů. Na příklad klienti ve III. a IV. stupni závislosti na péči vyžadují větší péči pracovníků, proto je vyrovnávací platba navyšována.

Během přípravy nového způsobu financování sociálních služeb se objevily obavy, aby z roku na rok nenastal velký rozdíl v získaných finančních prostředcích. Proto metodiky pracují s „faktorem historie“, který vypočtenou vyrovnávací platbu přibližuje k hodnotě dotace získané v předchozím roce. Jako příklad si můžeme uvést Olomoucký kraj. Pokud je vypočtená dotace nižší než 95 % dotace v předchozím roce, je vypočtená dotace navýšena na hodnotu 95 % dotace z předchozího roku. Obdobně se postupuje také v případě snižování dotace. Pokud je přidělená dotace vyšší než 140 % dotace z předchozího roku, dochází k jejímu snížení na výši odpovídající právě 140 % dotace poskytnuté v předchozím roce.

Rozhodnutí Komise č. 2012/21/EU ze dne 20. prosince 2011 umožňuje službám obecného hospodářského zájmu ponechat si přiměřený zisk. Většina krajů však tuto možnost ve svých metodikách zamítla.

Vzhledem k tomu, že vazba mezi kvalitou sociální služby a možnostmi jejího financování byla minimální, bylo jedním z motivů změny způsobu financování sociálních služeb nastavit optimální poměr kvalita/cena sociálních služeb. Kvalita však do vzorců pro výpočet vyrovnávací platby vstupuje pouze prostřednictvím počtu pracovníků. Není v něm žádným způsobem zahrnut výsledek z provedené inspekce kvality sociálních služeb ani jiné zhodnocení kvality procesů v organizaci. Je diskutabilní, zda počet pracovníků vypovídá o kvalitě služby. Některé kraje v rámci svých metodik podpořily myšlenku kvality sociálních služeb skrze jejich pracovníky tím, že stanovily podíl pracovníků v přímé péči k ostatním pracovníkům. V případě nedodržení podílů dochází ke zkrácení dotace. Oslovení odborníci se převážně shodují v tom, že pouhý počet pracovníků sociální služby nezaručuje její kvalitu. Tu v případě personálu určuje jejich vzdělání, délka praxe, zájem o problematiku a osobnostní charakteristika. Ze zkušeností odborníků vyplývá, že i menší počet motivovaných sociálních pracovníků, kteří pro tuto práci mají osobnostní předpoklady, poskytuje kvalitnější podporu než větší množství pracovníků bez daných charakteristik.

**Tabulka 20: Hodnoty vstupující do výpočtu vyrovnávací platby v jednotlivých krajích**

| KRAJ                  | HODNOTY VSTUPUJÍCÍ DO VÝPOČTU VYROVÁVACÍ PLATBY      |                                   |  |  |
|-----------------------|--|-----------------------------------|--|--|
| Hlavní město Praha    | celkové obvyklé náklady na kapacitní jednotku        | úhrada od uživatelů služby        | úhrada ze zdravotního pojištění        | procentní podíl působnosti sociální služby pro území HMP |
| Jihočeský kraj        | dotace na kapacitní jednotku                         | úhrada od uživatelů služby        | úhrada ze zdravotního pojištění        | podíl spolufinancování služby                            |
| Jihomoravský kraj     | celkové obvyklé náklady na kapacitní jednotku        | úhrada od uživatelů služby        | -                                      | podíl spolufinancování služby                            |
| Karlovarský kraj      | celkové obvyklé náklady na kapacitní jednotku        | úhrada od uživatelů služby        | úhrada ze zdravotního pojištění        | podíl spolufinancování služby                            |
| Kraj Vysočina         | dotace na kapacitní jednotku                         | úhrada od uživatelů služby        | úhrada ze zdravotního pojištění        | podíl spolufinancování služby                            |
| Královehradecký kraj  | celkové obvyklé náklady na kapacitní jednotku        | úhrada od uživatelů služby        | úhrada ze zdravotního pojištění        | -  |
| Liberecký kraj        | dotace na kapacitní jednotku                         | úhrada od uživatelů služby        | úhrada ze zdravotního pojištění        | podíl spolufinancování služby                            |
| Moravskoslezský kraj* | <i>celkové obvyklé náklady na kapacitní jednotku</i> | <i>úhrada od uživatelů služby</i> | <i>úhrada ze zdravotního pojištění</i> | <i>příspěvek / dotace obce</i>                           |
| Olomoucký kraj        | celkové obvyklé náklady na kapacitní jednotku        | úhrada od uživatelů služby        | -                                      | podíl spolufinancování služby                            |
| Pardubický kraj       | na internetu nezveřejňují postup pro výpočet         |                                   |  |  |
| Plzeňský kraj         | celkové obvyklé náklady na kapacitní jednotku        | úhrada od uživatelů služby        | úhrada ze zdravotního pojištění        | -  |
| Středočeský kraj      | dotace na kapacitní jednotku                         | úhrada od uživatelů služby        | úhrada ze zdravotního pojištění        | podíl spolufinancování služby                            |
| Ústecký kraj          | celkové obvyklé náklady na kapacitní jednotku        | úhrada od uživatelů služby        | úhrada ze zdravotního pojištění        |  |
| Zlínský kraj          | celkové obvyklé náklady na kapacitní jednotku        | úhrada od uživatelů služby        | úhrada ze zdravotního pojištění        | podíl spolufinancování služby                            |

**Zdroj:** Autorka

Způsobem výpočtu vyrovnávací platby (dotace) se lehce vymyká pouze Ústecký kraj, který do svých vzorců zahrnul také režijní náklady a přiměřený zisk.

Tento způsob rozdělování finančních prostředků mezi organizace poskytující sociální služby má prvky programového financování a New Public Managementu. V souladu s NPM se nový způsob financování opírá o decentralizaci veřejné správy. Zodpovědnost za rozdělování finančních prostředků sociálním službám působícím na regionální úrovni tak připadá na krajské úřady. Krajské úřady jako poskytovatelé dotace také mohou kontrolovat využívání dotace v průběhu jejího čerpání. Je podporováno vícezdrojové financování sociálních služeb, což je jedním z principů programového financování. V souladu s programovým financováním je také vyhlašování dotačních programů, ve kterých krajské úřady vznášejí požadavky na zajištění sociálních služeb. Dotaci mohou získat pouze ty služby, které jsou zároveň zařazeny v síti sociálních služeb jednotlivých krajů. Do sítě služeb budou zařazeny jen ty služby, které jsou v souladu s dlouhodobými záměry krajů vyjádřených v střednědobých plánech rozvoje sociálních služeb.

## Závěr

Tato práce se zabývá způsobem financování sociálních služeb. Zaměřuje se na dva poskytovatele finančních prostředků – kraje a Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.

Práce se kromě jiného věnuje popisu způsobu, kterým se do 1. 1. 2015 rozdělovaly finanční prostředky mezi sociální služby. Z tohoto popisu nevyplývá, že by se MPSV nebo jednotlivé kraje při financování sociálních služeb výrazně řídily kritérii podporujícími efektivitu vynakládaných finančních prostředků. Pro kraje je určující především splnění formálních či technických podmínek (právní status organizace, bezdlužnost, kompletně vyplněná žádost apod.) Jen část krajů poskytuje dotace těm službám, které považují za potřebné<sup>8</sup>. Potřebnost kraje vyjadřují ve svých strategických dokumentech. **Pouze naplnění potřebnosti služby však není ekonomicky racionální.**

Stejně jako některé kraje i Ministerstvo práce a sociálních věcí vyžaduje soulad služby se strategickými dokumenty krajů. Oproti krajům MPSV hodnotí podané žádosti na základě většího množství jasně stanovených kritérií. Na příklad sleduje, zda není v daném regionu velký počet služeb stejného typu. Od roku 2012 má ministerstvo také povinnost přihlížet k výsledkům inspekce sociálních služeb. **Na základě metodických dokumentů lze způsob rozdělování finančních prostředků z rozpočtu MPSV považovat za ekonomicky racionální.**

Na základě údajů zveřejňovaných MPSV, ze závěrečných účtů krajů, ze systému Monitor a ze systému Ministerstva financí ČR (systém Aris) jsem zmapovala vývoj objemu finančních prostředků vynakládaných na sociální služby. Ministerstvo práce a sociálních věcí vykazovalo snahu snižovat objem prostředků určených sociálním službám. Výdaje krajů se až do roku 2012 zvyšovaly, pravděpodobně jako důsledek nedostatečného financování z MPSV. Pro ucelený pohled jsem také zmapovala vývoj sociálních služeb. Jejich počet každoročně stoupá a pravděpodobně tomu tak bude i v následujících letech.

Získaná data jsem dále podrobila analýze na základě kritéria 3E. Vzhledem k nepřítomnosti dat, které by sloužily jako vstupy pro metody hodnocení veřejných výdajů (CBA, CUA, CEA) jsem zvolila statistickou metodu korelace, která prověřuje existenci vztahu mezi proměnnými – v tomto případě finančními prostředky určenými sociálním službám a počtem osob v jednotlivých cílových skupinách sociálních služeb.

---

<sup>8</sup> Od 1. 1. 2015 došlo ke změně. Kraje mohou financovat pouze služby zařazené do krajské sítě

Cílové skupiny nejsou vyčerpávající ukázkou uživatelů sociálních služeb (o většině cílových skupin se nevedou statistiky), přesto však analýza ukázala, že **se neprokázal vztah krajských vynaložených prostředků na sociální služby s veřejnou potřebou jejich naplňování. Nebylo tedy prokázáno, že jsou veřejné prostředky krajů vynakládány účelně.** U výdajů MPSV se vztah s proměnnými (počty osob v cílových skupinách) potvrdil jen v jednom případě s 95 % jistotou. Toto zjištění je v rozporu se závěrem, který jsem si udělala po prostudování metodických dokumentů MPSV týkajících se způsobu financování sociálních služeb.

Pro hodnocení efektivity financování sociálních služeb jsem použila také vícekritériální metodu rozhodovací tabulky. Vzhledem k nízkému počtu služeb, které jsem analýze podrobila, nelze závěry zobecnit pro všechny sociální služby. To však ani nebylo cílem. Smyslem tohoto kroku bylo ilustrovat, že v systému financování sociálních služeb dochází k neefektivnímu nakládání s veřejnými prostředky. Z provedené analýzy vyplynulo, že **došlo k přidělení finančních prostředků takovým službám, která nesplňují kritéria 3E.**

Z diplomové práce vyplývá několik možných důvodů neefektivity financování sociálních služeb. Především kraje **nemají jasně stanovená kritéria**, na základě kterých dochází k hodnocení sociálních služeb a přidělování finančních prostředků. Dále pak výdaje na sociální služby **nereagují na potřeby obyvatel**. V neposlední řadě je problémem také **neprovázanost systému s kvalitou služeb**.

Vzhledem k tomu, že obě použité metody potvrdily mé poznatky z praxe o tom, že efektivita vynakládání veřejných prostředků je nízká a ekonomicky iracionální, uvádím v práci několik teoretických konceptů, které by bylo možno aplikovat na financování sociálních služeb. Některé z těchto konceptů se v dílčích částech shodují. Rozhodnutí, který koncept by byl pro financování sociálních služeb v České republice nejvhodnější, nebylo cílem této práce. Domnívám se, že by to ani nebylo v jejích možnostech. Existuje mnoho vnějších faktorů (např. politické a sociální klima ve společnosti), které by takové rozhodnutí ovlivnilo. Jejich uvedení v diplomové práci je však logickým vyústěním zjištění, že efektivita vynakládání finančních prostředků není příliš vysoká. Teoretické koncepty nabídnou čtenáři směr, kterým by se mohl při studiu problematiky dále vydat.



Od 1. 1. 2015 došlo ke změně způsobu financování sociálních služeb. Tato změna jistě byla krokem tím správným směrem. Vnesla do financování prvky programového financování i New public managementu. Některé problematické oblasti předchozího způsobu financování sociálních služeb více (stanovení hodnotících kritérií) či méně (potřebnost) byly vyřešeny. Za zásadní problém však považuji, že stále nedošlo k zapracování hodnocení kvality. Považuji to o to závažnější, že tento důvod byl jedním z nejsilnějších motivů, které vedly ke změně.

Plány na budoucí vývoj v oblasti financování sociálních služeb ukazuje Strategie rozvoje sociálních služeb do roku 2025, kterou vypracovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Podle této strategie by mělo být zavedeno víceleté financování sociálních služeb nejpozději v roce 2020. Dále by se také výdaje na sociální služby měly stát mandatorními výdaji ze státního rozpočtu. Poskytovatelé sociálních služeb by tak měli právní nárok na dotace ze státního rozpočtu.

Motivem pro napsání této práce bylo poukázat na nízkou efektivitu financování sociálních služeb. Ačkoliv nový zákon přinesl změnu způsobu rozdělování veřejných prostředků mezi sociální služby, stále dostatečně neřeší problematická místa. Účel této práce spatřuji ve snaze šířit toto zjištění, podpořit veřejnou diskusi a v konečném důsledku snad i pomoci ke zvýšení efektivity financování sociálních služeb a větší ekonomické racionalitě.

## Summary

This thesis describes the allocation method of funds between social services. It focused on two grants providers – regions and Ministry of Labour and Social Affairs. In financing of particular services are evaluated only formal or technical conditions. But it will not ensure efficient and reasonable handling with public resources.

Available data on the amount of funding was not sufficient in order to process a detailed analysis. Thus I choose a statistical method – correlation, which verifies the existence of relationship between variables. In this case variables are funding for social services and the number of people in the various target groups of social services. This relationship will not confirmed.

For evaluation of social service's funds effectivity can be used multi-criterial method. Due to difficult obtaining input information are processed only 4 social services. Even though it has been demonstrated that the funds were allocated to services that do not meet 3E criteria.

The reason for the ineffectiveness of social services funding is unclear definition of evaluation criteria, not responding to people's needs and neglect quality criteria.

The work identified several theoretical concepts that could be applied for the efficient funding of social services

## Seznam použitých zdrojů

### Použitá literatura:

BOAZ, David, Juraj NEMEC a Leoš VÍTEK. *Liberalismus v teorii a politice: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Praha: Liberální institut, 2002. Expert (Grada). ISBN 80-863-8923-5.

DISMAN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. 3. vyd. Praha: Karolinum, 2000. ISBN 80-246-0139-7.

DRHOVÁ, Zuzana, VESELÝ, Arnošt a Martin NEKOLA (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007, 112 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-86429-75-5.

FRYŠ, Jakub. *Analýza ročních výkazů českých akademických knihoven od roku 2001*. Brno, 2015. 105 s. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Filozofická fakulta, Ústav české literatury a knihovnictví, Kabinet informačních studií a knihovnictví. Vedoucí práce PhDr. Martin Krčál, DiS.

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005. ISBN 80-736-7040-2.

HERZOG, Aleš. Rozhovor s Milenou Johnovou. In: *Oborový portál o nízkoprahových sociálních službách a zařízeních* [online]. [cit. 2016-04-16]. Dostupné z: <http://www.streetwork.cz/content/view/4972/88/>

HORECKÝ, Jiří. Scénáře vývoje sociálních služeb v ČR z pohledu jejich financování. *Fórum sociální politiky* [online]. 2009, 3(5), 25-26 [cit. 2016-02-10]. Dostupné z: [http://www.vupsv.cz/sites/File/forum\\_socialni\\_politiky/Casopis\\_FSP\\_5\\_2009.pdf](http://www.vupsv.cz/sites/File/forum_socialni_politiky/Casopis_FSP_5_2009.pdf)

JANÁK, Dušan. *Metody a techniky sociologického výzkumu*. Opava: Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě, 2011.

KREBS, Vojtěch a Jaroslava DURDISOVÁ. *Sociální politika*. Praha: Codex Bohemia, 2007. ISBN 978-80-7357-276-1.

KUBOVCOVÁ, Hana. *New public management*. Praha, 2013. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická

LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013. ISBN 978-80-7204-861-8.

MALÝ, Ivan, Juraj NEMEC a Leoš VÍTEK. *Možnosti zvyšování efektivnosti veřejného sektoru v podmínkách krize veřejných financí: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2013. Expert (Grada). ISBN 978-80-210-5668-8.

- MATOUŠEK, Oldřich. *Sociální služby: legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha: Portál, 2007. ISBN 978-80-7367-310-9.
- MATOUŠEK, Oldřich. *Základy sociální práce*. Praha: Portál, 2001. ISBN 80-7178-473-7
- MERTL, Jan. *Přístupy k hodnocení efektivnosti sociálních služeb v národním hospodářství: syntéza teoretických východisek a konceptů*. Praha: VÚPSV, 2007. ISBN 978-80-87007-72-3.
- MOLEK, Jan. *Marketing sociálních služeb*. Praha: VÚPSV, 2009. ISBN 978-80-7416-026-4.
- MORRA, Linda G. a Ray C. RIST. *The road to results: designing and conducting effective development evaluations*. Washington: World bank, 2009. ISBN 978-0-8213-7891-5.
- NENADÁL, Jaroslav. Benchmarking v sociálních službách. In: *Sociálna spoločnosť* [online]. 2014 [cit. 2016-04-16]. Dostupné z: <https://www.socialnaspolocnost.sk/benchmarking-v-socialnich-sluzbach/>
- OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Praha: Ekopress, 2006. Expert (Grada). ISBN 80-869-2913-2.
- OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Praha: Grada, 2010. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-3228-2.
- OCHRANA, František. *Veřejné výdajové programy, veřejné projekty a zakázky: jejich tvorba, hodnocení a kontrola*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-644-8.
- PACÁKOVÁ, Viera. *Štatistika pre ekonómov*. Bratislava: Iura Edition, 2003. Ekonomía. ISBN 80-89047-74-2.
- POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. Upr., dopl. a aktualiz. vyd. v českém jazyce. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-86429-50-4.
- PRŮŠA, Ladislav. *Jak zefektivnit systém financování sociálních služeb?* [online]. Praha, 2010, s. 10 [cit. 2016-03-21]. Dostupné z: [http://praha.vupsv.cz/fulltext/Do\\_1527.pdf](http://praha.vupsv.cz/fulltext/Do_1527.pdf)
- PRŮŠA, Ladislav. *Ekonomie sociálních služeb*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007, 179 s. ISBN 978-80-7357-255-6.
- ŠUBRT, Tomáš. *Ekonomicko-matematické metody*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2011. ISBN 978-80-7380-563-0.

TOMEŠ, Igor. *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost*. 2. přeprac. vyd. Praha: Socioklub - Sdružení pro podporu rozvoje teorie a praxe sociální politiky, 2001. Sešity pro sociální politiku. ISBN 80-86484-00-9.

TOMEŠ, Igor. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha: Portál, 2010. ISBN 978-80-7367-680-3.

VEČEŘA, Miloš. *Sociální stát: východiska a přístupy*. Vyd. 2. upr. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996. Učebnice pro obor sociální práce. ISBN 80-85850-16-8.

VEČEŘA, Miloš. *Sociální stát: východiska a přístupy*. Vyd. 2. upr. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996. Učebnice pro obor sociální práce. ISBN 80-858-5016-8

VÍŠEK, Petr a Ladislav PRŮŠA. *Optimalizace sociálních služeb*. 1. vyd. Praha: Národní centrum sociálních studií, 2012. ISBN 978-80-7416-099-8.

VODÁKOVÁ, Jana, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Nástroje ekonomického řízení ve veřejném sektoru: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Expert (Grada). ISBN 978-80-7478-324-1.

VON MISES, Ludwig. *Liberalismus*. Praha: Ekopress, 1998. ISBN 80-861-1908-4.

### **Ostatní zdroje:**

ARISweb - prezentace údajů ÚSC. *ARISweb* [online]. Ministerstvo financí ČR [cit. 2015-02-13]. Dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/aris/iarisusc/index.pl>

DOKUMENTY. *Královéhradecký kraj* [online]. [cit. 2015-02-12]. Dostupné z: <http://www.kr-kralovehradecky.cz/cz/templates/8--dokumenty-11150#8.2>

Dotace na poskytování sociálních služeb. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 2015-05-12]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/740>

Financování sociálních služeb by do pěti let mohlo být víceleté. In: *České noviny* [online]. Praha, 2016 [cit. 2016-03-05]. Dostupné z: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/financovani-socialnich-sluzeb-by-do-peti-let-mohlo-byt-vicelete/1306260>

Informace o hospodaření Jihočeského kraje. *Jihomoravský kraj* [online]. [cit. 2015-02-12]. Dostupné z: [http://www.kraj-jihocesky.cz/12/hospodareni\\_kraje.htm](http://www.kraj-jihocesky.cz/12/hospodareni_kraje.htm)

*Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008. ([http://www.portal-vz.cz/getmedia/617a16c3-e25a-4c60-b636-b63223ce1f12/Sbornik-autorskych-textu\\_3E\\_vs\\_principy\\_ZVZ](http://www.portal-vz.cz/getmedia/617a16c3-e25a-4c60-b636-b63223ce1f12/Sbornik-autorskych-textu_3E_vs_principy_ZVZ))

*Manuál pro audit výkonnosti 2015*. Lucemburk: Evropský účetní dvůr, 2015. Dostupné také z:  
[http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF\\_AUDIT\\_MANUAL/PERF\\_AUDIT\\_MANUAL\\_CS.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_CS.PDF)

*Metodika Ministerstva práce a sociálních věcí ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu poskytovatelům sociálních služeb pro rok 2007 v oblasti podpory poskytování sociálních služeb*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2006.

*Metodika Ministerstva práce a sociálních věcí ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu poskytovatelům sociálních služeb pro rok 2008 v oblasti podpory poskytování sociálních služeb*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2007.

*Metodika Ministerstva práce a sociálních věcí ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu poskytovatelům sociálních služeb pro rok 2009 v oblasti podpory poskytování sociálních služeb*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2008.

*Metodika Ministerstva práce a sociálních věcí ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu poskytovatelům sociálních služeb v oblasti podpory poskytování sociálních služeb*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2009.

*Metodika Ministerstva práce a sociálních věcí ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu poskytovatelům sociálních služeb v oblasti podpory poskytování sociálních služeb*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2010.

*Metodika Ministerstva práce a sociálních věcí ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu poskytovatelům sociálních služeb a posouzení žádosti o dotaci ze státního rozpočtu v oblasti podpory poskytování sociálních služeb*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2011.

*Metodika Ministerstva práce a sociálních věcí ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu poskytovatelům sociálních služeb a posouzení žádosti o dotaci ze státního rozpočtu v oblasti podpory poskytování sociálních služeb*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2012.

*Národní strategie rozvoje sociálních služeb na rok 2015* [online]. Praha, 2014 [cit. 2016-03-13]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/21192/NSRSS.pdf>

Odbor sociálních věcí a zdravotnictví Krajského úřadu Jihočeského kraje. *Jihočeský kraj* [online]. [cit. 2015-07-22]. Dostupné z: [http://www.kraj-jihocesky.cz/34/odbor\\_socialnich\\_veci\\_anbspzdravotnictvi.htm](http://www.kraj-jihocesky.cz/34/odbor_socialnich_veci_anbspzdravotnictvi.htm)

Odbor sociálních věcí. *Liberecký kraj* [online]. [cit. 2015-07-22]. Dostupné z: <http://odbor-socialni.kraj-lbc.cz/>

Pardubický kraj - Rozpočet. *Pardubický kraj* [online]. [cit. 2015-02-12]. Dostupné z: <https://www.pardubickykraj.cz/rozpocet>

*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]. Praha, 2011, [cit. 2015-12-14]. Dostupné z: [http://podporaprocesu.cz/wp-content/uploads/2013/01/Pravni\\_analyza\\_II.pdf](http://podporaprocesu.cz/wp-content/uploads/2013/01/Pravni_analyza_II.pdf)

Přehled portálových stránek se vztahem k sociálním záležitostem. *Karlovarský kraj* [online]. [cit. 2015-07-22]. Dostupné z: [http://www.kr-karlovarsky.cz/krajsky-urad/cinnosti/Stranky/socialni/cin\\_socialni.aspx](http://www.kr-karlovarsky.cz/krajsky-urad/cinnosti/Stranky/socialni/cin_socialni.aspx)

Rozpočet Ústeckého kraje. *Ústecký kraj* [online]. [cit. 2015-02-12]. Dostupné z: <http://www.kr-ustecky.cz/rozpocet-usteckeho-kraje/ds-33394/archiv=0&p1=204795>

*Řízení procesů výkonu státní správy: (případová studie Vsetín)*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. ISBN 80-239-4098-8.

SCHVÁLENÉ ROZPOČTY A ZÁVĚREČNÉ ÚČTY KRAJE. *Jihomoravský kraj* [online]. [cit. 2015-02-23]. Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=172183&TypeID=1>

SOCIÁLNÍ OBLAST. *Jihomoravský kraj* [online]. [cit. 2015-07-22]. Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=39397&TypeID=12>

Sociální oblast. *Královéhradecký kraj* [online]. [cit. 2015-07-25]. Dostupné z: <http://www.kr-kralovehradecky.cz/cz/krajsky-urad/socialni-oblast/aktualni-informace-z-oblasti-socialnich-veci-564/>

Sociální oblast. *Moravskoslezský kraj* [online]. [cit. 2015-07-25]. Dostupné z: [http://www.msk.cz/socialni\\_oblast/index.html](http://www.msk.cz/socialni_oblast/index.html)

Sociální oblast. *Zlínský kraj* [online]. [cit. 2015-07-25]. Dostupné z: <https://www.kr-zlinsky.cz/socialni-oblast-cl-9.html>

SOCIÁLNÍ PORTÁL KRAJE VYSOČINA. *Kraj vysočina* [online]. [cit. 2015-07-22]. Dostupné z: <https://www.kr-vysocina.cz/socialniportal.asp>

SOCIÁLNÍ SLUŽBY. *Pardubický kraj* [online]. [cit. 2015-07-24]. Dostupné z: <https://www.pardubickykraj.cz/socialni-sluzby>

Sociální služby. *Portál pro sociální oblast města Prahy* [online]. [cit. 2015-07-22]. Dostupné z: [http://socialni.praha.eu/jnp/cz/socialni\\_sluzby/index.html](http://socialni.praha.eu/jnp/cz/socialni_sluzby/index.html)

Sociální oblast. *Středočeský kraj* [online]. [cit. 2015-07-24]. Dostupné z: <https://www.kr-stredocesky.cz/web/socialni-oblast>

Sociální služby. *Portál pro sociální oblast města Prahy* [online]. [cit. 2015-07-22]. Dostupné z: [http://socialni.praha.eu/jnp/cz/socialni\\_sluzby/index.html](http://socialni.praha.eu/jnp/cz/socialni_sluzby/index.html)

*Analýza ekonomické efektivity zajišťování péče o příjemce příspěvku na péči.* Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2012.

Sociální služby. *Ústecký kraj* [online]. [cit. 2015-07-22]. Dostupné z: <http://www.kr-ustecky.cz/socialni-sluzby/ms-205712/p1=204835>

Sociální věci. *Plzeňský kraj* [online]. [cit. 2015-07-22]. Dostupné z: <http://www.plzensky-kraj.cz/cs/kategorie/socialni-veci>

Sociální záležitosti. *Olomoucký kraj* [online]. [cit. 2015-07-22]. Dostupné z: <https://www.kr-olomoucky.cz/socialni-zalezitosti-cl-17.html>

Územní monitor. *Monitor* [online]. 2015 [cit. 2015-05-12]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/2015/kraje/>

*Vzorový program pro vzdělávání tajemníků obcí s rozšířenou působností.* Praha: Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2006

Závěrečné účty Libereckého kraje. *Liberecký kraj* [online]. [cit. 2015-02-12]. Dostupné z: <http://ekonomicky-odbor.kraj-lbc.cz/page3435>

Závěrečné účty. *Královéhradecký kraj* [online]. [cit. 2015-02-15]. Dostupné z: <https://www.kr-vysocina.cz/zaverecne-ucty/ds-300403>

Závěrečné účty. *Moravskoslezský kraj* [online]. [cit. 2015-02-15]. Dostupné z: [http://www.msk.cz/cz/verejna\\_sprava/zaverecne-ucty-41277/](http://www.msk.cz/cz/verejna_sprava/zaverecne-ucty-41277/)

Závěrečný účet a účetní závěrka KK. *Karlovarský kraj* [online]. [cit. 2015-02-15]. Dostupné z: [http://www.kr-karlovarsky.cz/samosprava/dokumenty/Stranky/zaver-ucet/zaver\\_ucet.aspx](http://www.kr-karlovarsky.cz/samosprava/dokumenty/Stranky/zaver-ucet/zaver_ucet.aspx)

Závěrečný účet Olomouckého kraje. *Olomoucký kraj* [online]. [cit. 2015-02-12]. Dostupné z: <https://www.kr-olomoucky.cz/zaverecny-ucet-olomouckeho-kraje-cl-107.html>

Závěrečný účet Plzeňského kraje. *Plzeňský kraj* [online]. [cit. 2015-02-13]. Dostupné z: <http://www.plzensky-kraj.cz/cs/kategorie/zaverecny-ucet-plzenskeho-kraje>

Závěrečný účet Zlínského kraje. *Zlínský kraj* [online]. [cit. 2015-02-13]. Dostupné z: <https://www.kr-zlinsky.cz/zaverecny-ucet-zlinskeho-kraje-cl-119.html>

### **Právní předpisy:**

Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek



veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. In: *Úřední věstník Evropské unie L7*. Brusel, 2012. ISSN 1977-0626. Dostupné také z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:L:2012:007:TOC>

Ústavní zákon č. 2/1992 Sb., v aktuálním znění (Listina základních práv a svobod)

Všeobecná deklarace lidských práv OSN schválená Valným shromážděním OSN dne 10. prosince 1948 (Dok. OSN 1/RES/217/III A)

Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/200 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

## Seznam schémat, tabulek a grafů

### Seznam grafů:

|   |    |
|---|----|
| Graf 1: Vývoj výdajů MPSV na sociální služby .....                                    | 9  |
| Graf 2: vývoj výdajů krajů na sociální služby.....                                    | 10 |
| Graf 3: Vývoj výdajů krajů na sociální služby.....                                    | 35 |
| Graf 4: Vývoj výdajů MPSV na sociální služby .....                                    | 36 |
| Graf 5: Vývoj počtu sociálních služeb v krajích .....                                 | 37 |
| Graf 6: Vývoj výdajů krajů .....  | 39 |
| Graf 7: Vývoj počtu nezaměstnaných v krajích .....                                    | 46 |
| Graf 8: Vývoj počtu obyvatel 55- 64 let .....   | 47 |
| Graf 9: Vývoj počtu obyvatel nad 65 let.....  | 48 |
| Graf 10: Vývoj počtu obyvatel (15 a více) bez vzdělání a se základním vzděláním ..... | 50 |
| Graf 11: Vývoj počtu obyvatel (15 a více) se středním vzděláním bez maturity.....     | 51 |
| Graf 12: Vývoj počtu obyvatel s invaliditou.....                                      | 52 |
| Graf 13: Vývoj počtu cizinců.....   | 53 |
| Graf 14: Vývoj počtu obyvatel v krajích.....  | 54 |

### Seznam tabulek:

|   |    |
|---|----|
| Tabulka 1: Aktéři veřejněpolitického problému .....                                       | 12 |
| Tabulka 2: Stupeň naplnění očekávání.....   | 43 |
| Tabulka 3: Korelace výdajů na sociální služby s hodnotami proměnných - kraje.....         | 57 |
| Tabulka 4: Korelace výdajů na sociální služby s hodnotami proměnných - MPSV .....         | 58 |
| Tabulka 5: Korelace výdajů na sociální služby s hodnotami proměnných - kraje II .....     | 60 |
| Tabulka 6: Korelace výdajů na sociální služby s hodnotami proměnných - MPSV II .....      | 61 |
| Tabulka 7: Stanovení vah jednotlivých kritérií .....                                      | 64 |
| Tabulka 8: Stanovení vah jednotlivých indikátorů .....                                    | 66 |
| Tabulka 9: Rozhodovací tabulka pro kritérium 2.....                                       | 66 |
| Tabulka 10: Rozhodovací tabulka pro kritérium 3.....                                      | 67 |
| Tabulka 11: Rozhodovací tabulka pro kritérium 4.....                                      | 67 |
| Tabulka 12: stanovení stupně výsledného hodnocení.....                                    | 67 |
| Tabulka 13: Ohodnocení nákladů služeb .....   | 69 |
| Tabulka 14: Ohodnocení kritérií pro službu A.....   | 69 |
| Tabulka 15: Ohodnocení kritérií pro službu B.....   | 69 |
| Tabulka 16: Ohodnocení kritérií pro službu C.....   | 70 |
| Tabulka 17: Ohodnocení kritérií pro službu D.....   | 70 |
| Tabulka 18: Hodnoty komplexních kritérií .....  | 70 |
| Tabulka 19: Podíl krajů na celkovém ročním objemu .....                                   | 85 |
| Tabulka 20: Hodnoty vstupující do výpočtu vyrovnávací platby v jednotlivých krajích ..... | 88 |

## **Seznam schémat:**

|   |    |
|---|----|
| Schéma 1: Systém financování sociálních služeb do 1. 1. 2015 .....    | 8  |
| Schéma 2: Strom problémů .....  | 14 |
| Schéma 3: Vztah efektivnosti a účelnosti .....                        | 44 |
| Schéma 4: Model "vstupy - proces - výstupy - výsledky - dopady" ..... | 81 |
| Schéma 5: Aplikace modelu na nízkoprahové zařízení.....               | 82 |
| Schéma 6: Sledování kritérií 3E v modelu.....                         | 82 |