



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

DOSTUPNOST, POTŘEBA A KVALITA SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

ROUDNICE NAD LABEM

Mgr. Ida Kaiserová, PhD.

Mgr. Petr Matoušek

Prosinec 2016



1. Úvod

Tento text vznikl na základě výzkumného šetření v Roudnici nad Labem věnovanému tématu „Dostupnost, potřeba a kvalita sociálních služeb“. Zadavatelem tohoto projektu je Úřad vlády České republiky, Odbor pro sociální začleňování v romských lokalitách (Agentura). Projekt realizoval výzkumný tým ve složení: Mgr. Ida Kaiserová, PhD. a Mgr. Petr Matoušek (dále jen výzkumný tým) v období listopad – prosinec 2016.

Cílem tohoto výzkumu je zmapovat dostupnost a potřebnost a zhodnotit kvalitu sociálních služeb (se zaměřením na sociální služby směřující k sociálnímu začleňování v Roudnici nad Labem, Straškově – Vodochodech a Ředhošti) a navrhnout možná zlepšení. Výzkum vychází z potřeb a požadavků zástupců města a sociálních organizací v dané lokalitě.

Tento text je shrnutím prvotního šetření v terénu, které mělo za cíl především zmapovat jednotlivé aktéry, určit základní problematické body v dané lokalitě a navrhnout další postupy pro jejich řešení.

2. Metoda

Metody sběru a práce s daty lze rozdělit do tří částí. První částí jsou rozhovory s klíčovými partnery, ať již zastoupenými v lokálním partnerství nebo ne. Druhou částí jsou analýzy dokumentů, které jsme získali z různých veřejných zdrojů nebo od klíčových partnerů – v tomto případě šlo zejména o dokumenty různých institucí – složek veřejné i státní správy, neziskových organizací a dalších. Třetí částí byla prohlídka města, spojená s etnografickým pozorováním.

Nepříliš velký časový a tematický rozsah analýzy odpovídá předpokladu, že jde o vstupní črtu, popis situace, ze kterého bude zadavatel spolu s výzkumníky odvozovat další možný postup šetření. Nedošlo tak k oslovení dalších možných aktérů, či důkladněji uskutečněnému etnografickému pozorování míst či prostorů, kde jsou sociální služby poskytovány. Přesto byli osloveni všichni důležití aktéři a základní situační rámec je z analýzy materiálů zřejmý. V rozhovorech je odkazováno na dokumenty, které ještě nejsou dostupné pro veřejnost, protože nebyly v čase psaní zprávy projednány zastupitelstvem, případně neexistovala jejich finální verze určená pro zveřejnění.

Sběr dat proběhl v období listopad - prosinec 2016, kdy byl ukončen. Následující události již nejsou a nemohou být součástí této zprávy.



3. Popis situace/problému

Základním problémem, který byl zadavatelem i oslovenými aktéry v lokalitě zmiňován, je nastavení systému financování sociálních služeb na místní úrovni - to znamená městem Roudnice nad Labem. Tento systém podléhá častým změnám, které zvyšují nejistotu prostředí fungování sociálních služeb. A to nejen v obdobích roční periodicity, jak je tomu zvykem, ale i v průběhu roku. Způsob a podmínky financování systému sociálních služeb na místní úrovni jsou pro sociální služby klíčovou složkou provozování sociálních služeb, protože bez podpory na místní úrovni nemohou být spolufinancovány z dalších úrovní - krajské a státní. Zde je důležité zmínit, že i tyto složky financování sociálních služeb - státní a krajská vykazují též určité nejednoznačnosti a proměnlivosti, ale s menším dopadem na fungování soc.služeb oproti místní úrovni. Podstatné je zmínit, že systém financování sociálních služeb není provázán mezi svými jednotlivými úrovněmi – stát – kraj – obec. Nejednoznačnost a proměnlivost systému financování na místní úrovni tak problematizuje jak plánování tak udržitelnost sociálních služeb.

4. Popis aktérů

Během šetření jsme se setkali s několika typy aktérů, rozdělili jsme je do skupin podle rolí, které v analyzované situaci „hrají“. Jedná se o ideální typy, sloužící k lepšímu zmapování problému či vytvoření prvotních situačních schémat. I z prvních rozhovorů je zřejmé, že skupiny nejsou jednotné, že uvnitř skupin probíhá různé soupeření, pnutí, názorové střetávání. Přesto ale v konkrétních situacích, kdy jde o změnu systému financování nebo například komunitní plánování, dokáží aktéři uvnitř skupin spolupracovat, domluvit souhlasné stanovisko a prosazovat společný zájem.

První skupinou jsou místní politici. Ti rozhodují o výši dotace, o tom, jaké údaje budou pro posuzování kvality a kvantity sociálních služeb požadovány, i jaké preference má politická reprezentace na místní úrovni.

Druhou skupinou je místní sociální odbor, který v rámci přidělování dotací hraje velmi důležitou úlohu - ať již jako zprostředkovatel jednání mezi politiky a sociálními službami nebo jako garant místního komunitního plánování či v některých letech jako hodnotitel projektů.

Třetí skupinu tvoří nestátní organizace, které poskytují sociální služby ve městě Roudnice nad Labem. Tito aktéři jsou velmi různorodí – jsou to poskytovatelé velmi odlišných sociálních služeb - těch tzv. společensky akceptovaných (pečovatelské služby, domov pro



seniory) i těch, jejichž poskytování je přijímáno veřejností i politiky problematicky (např. sociální služby pro osoby bez domova).

V úvodu jsme již zmínili, že systém dotací je vícekolový. To jest, skládá se z úrovně místní, krajské a státní. Pokládáme proto za logické upozornit na další aktéry, kteří mohou být součástí námi analyzované situace, přestože do ní doposud nevstoupili: jsou to například úředníci z odboru sociálních věcí na krajském úřadě, krajští politici, ministerstva a jejich úředníci odpovědní za vyhodnocení a nastavení dotačních titulů.

5. Vývoj problému

V rozhovorech byl počáteční „stav“ systému vykreslen jako bez větších problémů - sociální služby neměly problémy s financováním, protože odpovídající rozsah i způsob financování pomohl prosadit osvědčený zastupitel. Později ale vznikl (lépe řečeno byl objeven) u tohoto politika **střet zájmů**. Jeho osvědčenost či odbornost byla přímým důsledkem toho, že on sám byl poskytovatelem jedné ze sociálních služeb. V rozhovorech je opakovaně poukazováno jak na tuto odbornost tak i na problematiku střet zájmů (s poukazem, že se nikdy nic neprokázalo). Stav, kdy jeden ze zastupitelů je zároveň poskytovatelem sociálních služeb usnadnil sociálním službám snadnější vyjednávání s ostatními politiky.

Když se po volbách změnilo vedení města, spřízněný zastupitel z Rady odchází a sociální služby tak přicházejí o svého „prostředníka“. Což se pravděpodobně promítá i do změny ve financování sociálních služeb. Současně však mnohé nestátní organizace přijaly **evropské dotace**, které naopak ve formě udržitelnosti stabilitu vyžadují. Dalším momentem přispívajícím ke stabilitě prostředí jsou investiční projekty města do budov se sociálními službami financované z prostředků ESF. Měkké projekty sociálních služeb nacházející se uvnitř těchto budov byly vždy podpořeny.

Zároveň ale město vytvořilo stabilní prostředí pro sociální služby ve **strategických dokumentech** - strategickém plánu do roku 2020 a především v procesu a upravovaném dokumentu komunitního plánování. V tom se shodují neziskové organizace, které v součinnosti se sociálním odborem všechny revize dokumentu spoluvytvářely. Problematické je, nakolik závazně jsou strategické dokumenty vnímány místní politickou třídou. Zástupci neziskových organizací v rozhovorech opakovaně zmiňovali, že svou účast v procesu komunitního plánování vnímají s ohledem na nerespektování jeho výsledků ze strany politiků jako zmařený čas či práci.

Do této situace nešťastným způsobem zasáhl i kraj změnou ve způsobu kofinancování projektů sociálních služeb. Byla vyhlášena **desetiprocentní spoluúčast** z místní úrovně,



kteřá je letos snížena na 8% a navíc vznikl na krajském úřadě systém kategorizace sociálních služeb z hlediska jejich potřebnosti.¹

Tento **systém kategorizace** sociálních služeb byl na místní úrovni akceptován a město podle jeho vzoru chtělo udělat kategorizaci vlastní. Problém je v tom, že na této kategorizaci se podílela jen Řídící skupina komunitního plánování – ta je současně komisí Rady města – jsou tam politici, někteří poskytovatelé. Kategorizace tedy nebyla dojednána v rámci procesu komunitního plánování. Zároveň také neřeší ani problém s dosavadní kapacitou sociálních služeb - například v jedné kategorii jsou azylové domy, ale v současnosti je velký rozdíl mezi poskytovanými službami pro muže a pro ženy v této kategorii. Naopak například pečovatelské služby působí ve městě celkově 4. Kategorizace sociálních služeb na místní úrovni ještě nebyla v době psaní této zprávy odsouhlasena zastupitelstvem.

Je důležité zmínit, že město se snaží problém financování sociálních služeb řešit. V minulosti přistoupilo k **externímu** způsobu **hodnocení projektů**, **internímu** způsobu **hodnocení projektů**, ale výsledný bodový rozdíl v hodnocených projektových žádostech byl zanedbatelný. Proto tyto postupy vedly k paušálnímu škrtu finančních prostředků.

Jako krizový byl poskytovateli vnímán především rok 2016, kdy se zastupitelé rozhodli rozdělit jenom část rozpočtové kapitoly určené sociálním službám (2,6 milionů Kč), a zbylou část převedli do tzv. "rezervy". Poskytovatelům finance chyběly, hrozilo nesplnění podmínek krajských dotací. Následující jednání mezi poskytovateli a politiky v druhé polovině roku vedla ke druhému kolu dotačního řízení na místní úrovni, které zajistilo poskytovatelům oněch nutných 10% spolufinancování z místní úrovně.

V letošním roce je situace zatím nejasná, poskytovatelé sociálních služeb odevzdali projekty, proběhlo jejich ohodnocení, ale výše finanční spoluúčasti pro jednotlivé sociální služby ještě v době psaní této zprávy nebyla odsouhlasena zastupitelstvem.

K nestabilitě prostředí přispívá také to, že sociální služby jsou regulovány přísnými pravidly akreditací předepisovaných MPSV. To na místní úrovni přináší problém především v rámci nízkoprahových sociálních služeb, které nejvíce musí reagovat na změny uvnitř sociálních skupin, klientů. Pokud se situace na místní úrovni vyvine odlišným směrem, je nutné sociální službu přestat poskytovat a organizace může v souladu s vývojem v lokalitě poskytovat sociální službu jinou, více odpovídající realitě. To s sebou přináší nutnost nové registrace, pokud tuto službu organizace například neposkytovala v jiné lokalitě. Možnost reagovat flexibilně na reálnou poptávku po sociálních službách může být v rozporu s

1 V rozhovorech se nepodařilo osvětlit, jakým způsobem byla tato kategorizace vytvořena, zde je nutné doplnit analýzu o rozhovory s krajskými úředníky ze sociálního odboru.



požadavkem na stabilitu financování a také (spíše zdánlivě) čitelnosti jednotlivých sociálních služeb.

6. Shrnutí situace

V odborné literatuře je tento problém mnohokrát popsán jako problém střetu odbornosti a politiky. Tak je prezentován i některými aktéry. Poskytování sociálních služeb je vnímáno a prezentováno jako vysoce odborná činnost, do které zasahují politické zájmy různých stran, politiků, dokonce personální animozity. Ze strany nestátních organizací je problém prezentován tak, že o odborném a potřebném tématu je diskutováno v neodborném jazyce místních politiků. Na druhou stranu odborné organizace mají problém v tom, že předpokládají u politiků odbornost či pochopení pro svoji činnost a nevnímají jako žádoucí srozumitelně a jednoznačně vysvětlit účel své činnosti. Ze strany politiků je prezentován problém především skrze omezené finance a nejasné výsledky sociálních služeb (efektivitu).

Město disponuje zásadními dokumenty ve vysoké kvalitě, na jejichž vytvoření se podílely také zdejší nestátní organizace. Ovšem v procesu rozhodování o financování sociálních služeb nejsou tyto dokumenty respektovány.

Krajská úroveň rozhodování o financování sociálních služeb není provázána s místní úrovní.

V poskytování sociálních služeb nebyl zmíněn žádný problém (odborný ani finanční), který by museli poskytovatelé dotací (místní, krajská, státní úroveň) v minulosti řešit.

7. Návrhy dalšího postupu

Participativní fokus group

A) s **místními politiky** - témata:

Jaké podklady potřebují k odpovědnému rozhodování o poskytování dotací pro sociální služby?

Jaké hodnocení efektivity jednotlivých sociálních služeb je dostačující (krajské, státní, vlastní) pro jejich rozhodovací proces?

B) s **úředníky sociálního odboru** (města a kraje) - témata:

Jaká role pro sociální odbor mezi politiky a nestátními subjekty je akceptovatelná?

Jak provázat krajskou a místní úroveň poskytování dotací?





C) s představiteli místních nestátních organizací – témata:

Jaké údaje jsou schopni a ochotni poskytnout o svých službách a klientech místním politikům?

Jaká platforma pro vyjednávání mezi politiky a místními organizacemi je efektivní?

Epilog:

Zajímavým způsobem dával situaci v Roudnici nad Labem do kontextu s ostatními městy v severních Čechách jeden z poskytovatelů soc.služeb:

.. jsem trochu rád za ty nepokoje v městech na severu – ti politici viděli, že se něco takového může stát..

V této souvislosti souhlasíme, že tento problém přesahuje místní úroveň jednoho města. Ale nabízíme odlišnou interpretaci. Taková situace – místní nepokoje může na radnici vynést extremisticky založená uskupení. A systém kofinancování, který pracuje s místní spoluúčastí, může některé společnosti či politiky problematicky vnímané sociální služby zcela vyřadit z mapy poskytovaných sociálních služeb. Bylo by dobré vyvolat jednání na úrovni především meziresortní - MPSV a Agentura - o této situaci a možnosti jejího řešení. Stejně je to i na úrovni krajské - především v krajích ústeckém a karlovarském.