

Oponentský posudek Střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb hlavního města Prahy (přípravná fáze na rok 2008)

Milan Šveřepa

sverepa@socialnirevue.cz

V Hradci Králové, 13. března 2008

Úvod

Oponentský posudek *Střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb na území hlavního města Prahy (přípravná fáze na rok 2008)* má na základě zakázky objednatele dvě hlavní úlohy:

1. reflektovat, jak se plánu daří naplňovat účel, pro který vznikl;
2. poskytnout doporučení pro tvorbu nového plánu.

Účel Plánu

V úvodu dokumentu (str. 2) jsou uvedeny tři úlohy, které má pražský plán rozvoje sociálních služeb plnit:

1. vyhovět požadavku zákona o sociálních službách;
2. vytvořit „podklad budoucích, validních střednědobých plánů“;
3. zlepšit dostupnost sociálních služeb, s efektivně vynaloženými finančními prostředky.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění, ukládá krajům povinnost zpracovávat „střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi na území kraje, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby“ a sledovat a vyhodnocovat „plnění plánů rozvoje sociálních služeb za účasti zástupců poskytovatelů sociálních služeb a zástupců osob, kterým jsou sociální služby poskytovány“ (§ 95, písm. d) a e.).

Plán rozvoje sociálních služeb je v § 3, písm. h) tohoto zákona definován jako „výsledek procesu aktivního zjišťování potřeb osob ve stanoveném území a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů, jehož obsahem je popis a analýza existujících zdrojů a potřeb, včetně ekonomického vyhodnocení, strategie zajišťování a rozvoje sociálních služeb, povinnosti zúčastněných subjektů, způsob sledování a vyhodnocování plnění plánu a způsob, jakým lze provést změny v poskytování sociálních služeb.“

Plán – podklad budoucích plánů?

Plán rezignuje (str. 2) na požadavky zákona o sociálních službách a určuje si jiné zadání: vytvořit podklad pro budoucí, již validní plány rozvoje sociálních služeb. Tím zažívá jisté rozpolcení; na jedné straně chce plnit požadavek zákona (a existovat, být využit pro financování), na druhé straně se brání možnosti být posuzován podle zákonných kritérií (a spolupracovat s uživateli, poskytovateli a obcemi, obsahovat předepsané náležitosti).

Souborem údajů, které plán obsahuje, plní vytčený cíl pouze do určité míry. Přináší přehled současných strategických dokumentů, nynějšího stavu sociálních služeb v Praze, zjištěných potřeb a formulovaných priorit v městských částech. Přitom se ale svérázně vyrovnává s tím, že „kapacita je u některých druhů sociálních služeb těžko zjištěitelná“; prostě je vynechává a uvádí pouze kapacitu služeb pobytových (str. 13).

Zároveň se plán neomezuje na popis současného stavu, na proklamovanou přípravu podkladů: stanovuje priority pro rozvoj sociálních služeb i jejich financování. Bylo by dobré uvést, z čeho tyto priority vychází, jak jsou zdůvodněné a kdo je stanovil.

Dostupnost sociálních služeb a efektivnost prostředků

Tento účel, uvedený jako poslední, bychom mohli vnímat jako hlavní důvod vzniku jakéhokoli plánu: přispět k lepší dostupnosti veřejných služeb, k lepšímu uspokojování potřeb občanů, a zároveň zajistit hospodárné využití veřejných prostředků. Vše ostatní, od tvorby dokumentů po plnění požadavků zákona, je technický problém, jak tohoto cíle dosáhnout.

Bylo by proto vhodné zdůraznit, jak konkrétně uváděné údaje a navržené priority přispějí k lepší dostupnosti sociálních služeb. Tři ze čtyř priorit na str. 4 (a podobně str. 32) se věnují systému sociálních služeb (nikoli sociálním službám jako takovým, jako způsobu uspokojení potřeb občanů): můžeme se ptát, jak zahájení transformace příspěvkových organizací na jinou právní formu zlepší dostupnost sociálních služeb. Nehodnotíme přitom obsah této priority (jestli transformovat), poukazujeme na potřebu vytvořit jasnou, uchopitelnou vazbu mezi cílem dokumentu (zajistit dostupnost sociálních služeb) a jeho obsahem, jednotlivými částmi, prioritami (změnit právní formu organizace).

Doporučení k tvorbě plánu

Doporučovali bychom jasně pojmenovat účel plánu a z něho vycházet ve všech dalších krocích.

Legitimitu dokumentu by zvýšilo a přispělo k jeho větší uchopitelnosti, pokud by popisoval postup svého vzniku: kdo se podílel na jeho tvorbě, jakým způsobem apod.

Výše upozorňujeme na rozpor mezi proklamovaným účelem připravit podklady pro budoucí plány a stanovením priorit pro rozvoj sociálních služeb. Bylo by dobré tuto oblast vyjasnit: jestliže jde o popis a přípravu podkladů, jakou úlohu v něm hrají navržené priority.

Priority pro rok 2008 (str. 6 plánu) vychází ze strategických a programových dokumentů hlavního města a zároveň z výstupů plánování městských částí: jak v oblasti zjištěných potřeb, tak místních priorit. Bylo by dobré pro větší srozumitelnost a důvěryhodnost plánu popsat způsob, jakým bylo s výsledky místního plánování zacházeno: jakým způsobem byly do priorit hlavního města promítnuty. Konkrétní a důkladné zacházení s výstupy plánování městských částí zvyšuje legitimitu priorit (a celého plánu) hlavního města. Zároveň posiluje úlohu místního plánování, dává najevo, že s jeho výstupy se pracuje a že mají vliv na formulování důležitých dokumentů v sociální oblasti.

Místo obecné zmínky a odkazu na přílohy bychom uvítali přehled místních potřeb a priorit přímo ve strategické části plánu: spolu s jasným postupem, jak s nimi bylo naloženo při formulaci priorit.

U některých priorit není jasné, odkud se vzaly (z jakého důvodu se plán zaměřuje právě na tyto oblasti a navrhuje s nimi udělat právě toto): doporučujeme doplnit pojítka mezi popisem současného stavu a rozhodnutím, co se s tímto stavem bude dělat. (Např. priority str. 6, financování str. 32 nebo demografické trendy str. 55.)

Hlavní město Praha podporuje vytvoření systému plánování a řízení sociálních služeb metodou komunitního plánování a chce tuto cestu dále rozvíjet (str. 2). Bylo by dobré tento záměr podpořit popisem, jak je tato metoda používána, jak se uplatnila při tvorbě plánu.

Doporučili bychom do plánu zahrnout (pro snazší orientaci v procesu plánování) další postup: jaké kroky přijdou v roce 2008, jak bude sledováno plnění plánu, jak a kdy bude aktualizován.

Doporučení k obsahu plánu

Plán pracuje se škálou strategických a programových dokumentů, z nichž využívá informace a poznatky týkající se sociálních služeb. Zvláštní zmínku si zaslouží zejména využití programového prohlášení rady hlavního města, žádoucí a často opomíjené.

Priority

Již jsme se zastavili u toho, že se v dokumentu, ač deklaruje svůj účel jako přípravu podkladů pro příští plány, objevují priority rozvoje sociálních služeb. Zároveň není zřejmé, z čeho tyto priority vycházejí a kdo je určil. Bylo by dobré popsat jejich vazbu na priority městských částí, na potřeby obyvatel, na popsany současný stav sociálních služeb.

Přílohy o potřebách a prioritách v městských částech obsahují zajímavé a pro plánování důležité údaje. Bylo by dobré zpracovat je důkladněji a zahrnout je do hlavní části dokumentu.

Přehled poskytovaných sociálních služeb

Údaje o sociálních službách vycházejí převážně z registru sociálních služeb, případně jsou doplněny dalšími zdroji (adresáře, str. 9). To představuje významnou nevýhodu, ze dvou důvodů:

1. registr může obsahovat i údaje o sociálních službách, které nejsou skutečně poskytovány, nebo ne v uváděném rozsahu;
2. pražský registr obsahuje řadu sociálních služeb, jež mají s Prahou společného pouze to, že v ní sídlí jejich poskytovatel – jsou určeny obyvatelům jiných měst a krajů.

Bylo by proto dobré nespoléhat na registr jako na jediný (hlavní) zdroj informací: využít lze také dotační žádosti poskytovatelů, vlastní šetření, setkání s poskytovateli apod.

Jako podstatné doplnění často uváděných údajů o celkovém počtu sociálních služeb bychom uvítali informace o jejich kapacitě a využití. Pro popis současného stavu a pro plánování jsou velmi užitečné.

Doporučovali bychom do plánu rozvoje sociálních služeb zařadit všechny sociální služby sloužící obyvatelům Prahy, bez ohledu na způsob jejich financování (str. 12): všechny přispívají k uspokojení potřeb obyvatel Prahy.

Znovu musíme zmínit překvapivý způsob vypořádání s tím, že „kapacita je u některých druhů

sociálních služeb těžko zjištělná“. Takové sociální služby zcela vynechat je zarážející. Plán je tím v podstatě redukován na plán služeb sociální péče, s důrazem na pobytové: sociální prevenci se věnuje malá pozornost.

Není nám jasné, o čem vypovídají údaje na str. 48: „V Praze je v současnosti 17,5 % sociálních služeb výhradně občanům se zdravotním postižením, 47,5 % sociálních služeb je určeno zároveň občanům se zdravotním postižením a jiným cílovým skupinám uživatelů a 35 % sociálních služeb je určeno výhradně jiným cílovým skupinám.“

Bylo by dobré v přehledu sociálních služeb více zohlednit skutečnost, že „na území hlavního města Prahy je vysoká koncentrace sociálních služeb a to i s celorepublikovou působností. Naproti tomu hlavní město Praha provozuje i zařízení v jiných regionech. Obojí způsobuje obtíže při popisu a vyhodnocování sociálních služeb.“ (str. 14) Např. vyčlenit z přehledu sociálních služeb ty, jež jsou v Praze sice registrovány, ale nikoli poskytovány. Vypořádat se s mimopražskými službami – jsou využívány uživateli z Prahy?

V této souvislosti se musíme ptát, zda jedna z priorit, snad nejčastěji zmiňovaná, směřuje skutečně k dosažení svého cíle. Není nám jasné, jak změna právní formy příspěvkových organizací způsobí změnu „pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb, poskytovaných v přirozené komunitě uživatele.“ (str. 14) Nebylo by to naopak snáze dosažitelné z pozice zřizovatele těchto organizací?

Potřeby

Část věnovaná potřebnosti sociálních služeb do značné míry vychází ze podkladů a zjištění městských částí.

Uvítali bychom větší zaměření na potřeby občanů (místo potřebnosti sociálních služeb, která je až druhotná, až odborná odpověď na potřeby občanů). Pokud však zůstaneme u potřebnosti sociálních služeb, uchopitelnosti plánu by prospělo uvedení konkrétních počtů – jaké kapacity, jakého počtu nových uživatelů se potřebnost týká.

Velkou část kapitoly o potřebnosti zabírají informace o plánování v městských částech, což je poněkud matoucí.

Vítáme dobře zpracované údaje o příjemcích příspěvku na péči (str. 30) obsažené v části o financování. Obsahují přehled přiznaných příspěvků podle jednotlivých stupňů, odhad dalšího vývoje v přiznávání příspěvku a předpoklad příjmu z příspěvku pro poskytovatele sociálních služeb; důležité údaje pro plánování sociálních služeb.

Rádi bychom v této souvislosti upozornili, že příspěvek na péči není určen k tomu, aby se „vracel do systému“ (str. 31), nýbrž k zaplacení potřebné péče. Tu mohou zajistit poskytovatelé sociálních služeb nebo jiné osoby.

Forma

Pro lepší orientaci v dokumentu, jeho srozumitelnost a uchopitelnost bychom doporučili přehledněji upravit jeho grafickou podobu. Nejen v rovině strukturování a orientace v textu, ale i v úpravě tabulek a grafů. Zejména přílohové části, která obsahuje zajímavé údaje (např. potřeby a priority městských částí), by větší péče prospěla.

Podobně, údajům ve finanční části (str. 26) by svědčilo místo textového tabulkové nebo grafické vyjádření. Uvítali bychom jednotné, přehledné podání finančních prostředků městských částí (str.

136); značně by to zvýšilo srozumitelnost a přehlednost.

Abychom předešli nedorozumění, volili bychom na str. 24 jinou formulaci, než „dotace ze státního rozpočtu je určena všem poskytovatelům sociálních služeb, kteří jsou podle zákona o sociálních službách zaregistrováni.“ Vyznění této věty může být zavádějící: státní dotace není určena všem, kdo jsou zaregistrováni. Ovšem pouze jim může být poskytnuta.

Podobně, doporučujeme změnit formulaci na str. 26 nahoře: „Dotaci ze státního rozpočtu lze poskytnout poskytovateli sociální služby, který má oprávnění k poskytování služby (registraci) anebo je zapsán v registru poskytovatelů sociálních služeb.“ Významově jsou obě části věty stejné, formálně je druhá přesnější.

V některých částech dokumentu (např. str. 4 nebo 16) lze z kontextu usuzovat, že jde o citaci jiného textu, není to ovšem zřejmé. Doplňili bychom přesné označení citací, pro snazší porozumění.

Shrnutí

Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb hlavního města Prahy (přípravná fáze na rok 2008) obsahuje zajímavé informace, potřebné a využitelné v plánování rozvoje sociálních služeb. Snaží se přitom vycházet z přístupu komunitního plánování sociálních služeb. Zdůrazňuje spolupráci s městskými částmi, výsledky jejichž plánování shrnuje a používá.

Plánu by prospělo vyjasnit a ctít účel, jemuž slouží, popsat způsob tvorby plánu (tím i vazbu mezi popsáním stavem a zvolenými prioritami) a rovněž doplnit harmonogram činnosti k naplnění či aktualizaci plánu.