

SOCIÁLNÍ PRÁCE A OBEC V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI

Ivana Liedermanová

Magistrát města Pardubic

***Abstract:** This paper analyzes social work in the separate jurisdiction of the municipality in the context of a devolved government performance in the social field of view upcoming social reforms. Very general powers of municipalities in social work, social politics and social services as well as the centralization of state administration in the social field are risk factors for the citizens. Their level is directly dependent on periodic electoral arrangements of political parties, their priorities and budgets of municipalities.*

***Key words:** Social reform, benefit non-insurance systems, social benefits, care allowance, separate powers of the municipality, material need, social protection, employment office, community planning, mobility allowance, access to social services.*

1. Úvod

Samostatná působnost obce je dána zákonem 128/2000 Sb., o obcích, kde v § 7 odst.1 se uvádí, že obec spravuje své záležitosti samostatně. Podle § 35 tohoto zákona patří do samostatné působnosti obce záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo působnost, která je zvláštním zákonem svěřena krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy. Dle tohoto zákona také obec pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, kdy jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany s rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Stávající zákon o obcích tak v současnosti jako součást samostatné působnosti obce vymezuje péči v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi a je plně v kompetenci samotných obcí.

V zákonu 108/2006 Sb., o sociálních službách umožňuje obcím zjišťovat potřeby pro poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území, zajišťovat dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území, spolupracovat s dalšími obcemi, kraji a poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám, případně zprostředkování kontaktu mezi poskytovatelem a osobou. Obec může zpracovávat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s krajem, poskytovateli sociálních služeb na území obce a za účasti osob, kterým jsou poskytovány sociální služby. Zejména v sociální oblasti a v sociální práci je možné na základě historického uspořádání agend sledovat velmi těsné souvislosti. Spojení sociální práce v samostatné i přenesené působnosti obce je pozitivně hodnoceno zejména pro výrazný synergický efekt pro

klienta i efektivitu sociální práce jako takové. V tomto kontextu je třeba zaměřit pozornost odborné veřejnosti na možné dopady připravované sociální reformy I. a II.

2. Sociální reformy jako proces změn

Ministerstvo práce a sociálních věcí zpracovalo teze legislativních změn, které by měly v první polovině roku 2011 zahájit legislativní proces sociální reformy a z velké většiny by měly nabýt účinnost od 1. ledna 2012.

Jejich cílem je:

- zefektivnění práce orgánů státní správy;
- snížení administrativní zátěže pro uživatele služeb;
- úspory prostředků ze státního rozpočtu;
- lepší zacílení a adresnost sociálních dávek;
- dosažení maximální možné účelnosti dávek.

Změny v oblasti dávek jsou obecně motivovány snahou nashromáždit díky zvýšení efektivity dostatek prostředků pro výplatu dávek osobám, které je potřebují, a zároveň snížit celkový objem prostředků vynakládaných na oblast poskytování dávek ze státního rozpočtu.

2.1. Základní nástroje reformy

- zavedení jednotného výplatního místa dávek;
- snížení počtu vyplácených dávek jejich agregací do větších celků;
- zavedení efektivního hodnocení příjmů žadatelů o dávky; v hodnocení příjmové situace žadatele bude brán zřetel nejen na jeho osobní příjmy, ale také na příjmové poměry osob, které mají k žadateli vyživovací povinnost nebo bydlí ve společné domácnosti;
- vyplácení dávek přísně podle jejich účelu prostřednictvím elektronického platebního prostředku, kdy příjemce dávky bude rozhodovat o úhradě určité služby či zboží přímo poskytovatelům těchto služeb či zboží; (úhrada za péči, dovoz jídla, pobytové zařízení atd.)

Tyto mechanismy budou promítnuty do všech relevantních agend MPSV.

2.2. Pilíře připravovaných legislativních změn:

2.2.1. Sjednocení procesů výplaty nepojistných dávek sociální ochrany- změny v oblasti výplaty nepojistných dávek sociální ochrany

Základním cílem je zefektivnění systému nepojistných dávek sociální ochrany a zjednodušení jejich výplaty. Připravované kroky jsou vedeny ve dvou hlavních směrech:

- změna organizace a řízení výplaty nepojistných dávek sociální ochrany;

- věcné změny, především agregace nepříspěvkových dávek sociální ochrany.

Nepojistné dávky sociální ochrany v současné době poskytují pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a úřady práce. Stát tak nemá přímé nástroje ke zvyšování kvality a jednotnosti vykonávaných agend. Výsledkem je menší efektivita, nejednotnost vnitřního uspořádání a rozhodování, nepružné řízení a financování výplaty příspěvku na péči, dávek pomoci v hmotné nouzi a dávek sociální péče osobám se zdravotním postižením. V současné době není možné stanovovat nezbytné personální kapacity odpovídající svěřeným úkolům, tj. sociální šetření, správní řízení, sociální práce, kontrola využití dávek. Není možné efektivně a jednotně organizovat a zabezpečovat vzdělávací a metodické moduly, které reagují jak na vývoj v oblasti nepojistných dávek sociální ochrany tak na ad hoc nastalé skutečnosti. Sjednocením výplaty nepojistných dávek sociální ochrany by tyto problémy měly být odstraněny

V současnosti se předpokládá sjednocení výplaty dávek do struktury Úřadu práce ČR, a to zejména proto, že úřady práce v současné době již vykonávají část agend, které mají být sjednoceny (zaměstnanost a státní sociální podpora), a disponují informačním systémem schopným komunikovat s informačními systémy převáděných agend. Orgánem rozhodujícím a vyplácejícím nepojistné dávky sociální ochrany budou krajské pobočky Úřadu práce ČR, resp. jeho pobočka hlavního města Prahy. Vzhledem k tomu, že reforma bude představovat významný zásah do současného systému nepojistných dávek sociální ochrany, je spojena s různorodými překážkami a její výsledná forma prochází odbornou diskuzí, nelze s jistotou předjímat její konečný výsledek (zejména pokud jde o konkrétní věcné změny).

2.2.2. Opatření ve vztahu k osobám se zdravotním postižením (nově bude upraveno poskytování příspěvku na péči, nový zákon o dlouhodobé péči apod.)

Je připraveno zjednodušení posudkového systému a vlastního procesu při zachování uceleného pohledu na každodenní a zcela nezbytné životní potřeby (snížení počtu hodnocených skutečností ze stávajících 36 úkonů na 10 základních životních potřeb). Odlišeny budou také přístupy v posuzování různých věkových kategorií. Dosavadní zastaralá vyhláška 182/1991 Sb. bude nahradit zákonem a sjednotí se soubor dávek, které nyní obsahuje, do dvou – příspěvku na mobilitu a příspěvku na zvláštní pomůcky.

Příspěvek na mobilitu je chápán jako vyrovnání příležitostí a měl by být přiznán těm občanům se zdravotním postižením, u nichž je indikována závislost v doméně mobilita nebo orientace. Záměrem příspěvku na mobilitu je odlišit častou a občasnou dopravu a zavést příjmový test.

V příspěvku na zvláštní pomůcky je připraveno zavedení pravidla, že tyto pomůcky nemohou nahrazovat lékařské pomůcky, ale mají umožnit lepší socializaci či komfortnější život uživatele. Počítá se zavedením spoluúčasti uživatele na pořízení

zvláštní pomůcky. Měl by být vytvořen stálý poradní sbor expertů pro aktualizaci seznamu zvláštních pomůcek

Příspěvek na péči bude poskytován v takové výši, aby pokryl část nákladů péče (služeb). Na zbylé části se bude podílet člověk vyžadující péči a případně jeho rodina. Teprve v případě, že oprávněná osoba nemá dostatek prostředků a není pro ni dostupná ani pomoc osob, které k ní mají vyživovací povinnost, bude mít možnost získat doplatek od státu. Řízení bude zjednodušeno (sociální šetření v obvyklém rozsahu budou probíhat pouze v určitých indikovaných případech). Zůstane možnost volby na jaké služby (způsob zajištění péče), bude příspěvek čerpán. U osoby blízké a zároveň v situaci, kdy je oprávněná osoba ve věku 3 -18 let, nebude u pečujících pohlíženo na příspěvek jako na příjem z hlediska daňových povinností. Příspěvek na péči bude čerpán prostřednictvím elektronického platebního prostředku. Bude navrženo zavedení institutu asistenta sociální péče, tj. jiné, než blízké pečující osoby.

Ministerstvo práce a sociálních věcí bude s Ministerstvem zdravotnictví spolupracovat na přípravě **nového zákona o dlouhodobé péči**. Ta bude oddělena od zdravotnické péče (akutní a následné) a také od sociálních služeb. Bude vytvořen samostatný systém dlouhodobé péče s vlastními standardy poskytované péče a vlastními zdroji financování, při zachování principu sdíleného financování péče z obou systémů, tj. zdravotního pojištění a příspěvku na péči. Určitou roli bude hrát i spoluúčast klienta ve formě úhrady části nákladů, stravy a ubytování, ale také například možnost hradit si nadstandardní péči (standardní péči bude nutné definovat). V dlouhodobějším horizontu se počítá se zavedením státem podporovaného spoření občanů kombinovaného s pojištěním.

2.2.3. Oblast zabezpečení osob v hmotné nouzi – úprava výplaty jednotlivých dávek s ohledem na cíle reformy;

- Výplata dávek na základě posouzení příjmové situace nejenom konkrétní osoby v hmotné nouzi, ale též dalších osob, které k ní mají vyživovací povinnost s cílem podpořit odpovědnost v rámci rodiny a upřednostnit ji před odpovědností státu;
- Výplata dávek ve věcné podobě prostřednictvím elektronického platebního prostředku, což by mělo zajistit větší kontrolu využití dávek a tedy jejich spotřebování na účel, ke kterému jsou určeny (MPSV, 2011).

2.2.4. Oblast rodinné politiky a péče o děti

Dojde ke změnám v sociálně-právní ochraně dětí a bude připraven zákon o službách péče o děti umožňující alternativní péči o předškolní děti zejména rodičovskou výpomoc.

V souvislosti se zněním jednotlivých zákonných úprav, je možné vyjádřit obavy z tzv. podvázání samostatné působnosti. Sociální reforma I má negativní dopad na samostatnou působnost v sociální oblasti; jde o oblast, kde je smíšený model výkonu

veřejné správy funkční, přenesená působnost funkčně ovlivňuje působnost samostatnou, zejména zjištění potřeb a dostupnosti sociálních služeb na území obce; Sociální reforma I nerozšiřuje žádným způsobem samostatnou působnost měst a obcí ČR, ponechává ji ve stejném rozsahu.

Města a obce ztratí v sociální oblasti svou dlouho budovanou pozici, která garantovala funkční systém pro klienta. Plánovaná reforma přenesené působnosti negativně ovlivní působnost samostatnou, která zůstává ve stejném či nižším rozsahu jako dosud (Horecký, 2011).

3. Riziko zhoršení kvality sociální práce

S ohledem na plánované přijetí přibližně 2000 zaměstnanců obecních úřadů na Úřad práce má Svaz měst a obcí důvodnou obavu o sociální práci na budoucím Úřadu práce; v současnosti zaměstnává oblast výplaty dávek na obecních úřadech 12 000 zaměstnanců, plánovaný rozsah zaměstnanců Úřadu práce ČR negarantuje kvalitu a udržitelnost sociální práce, kterou dnes zajišťují a garantují obce.

3.1. Kdo bude plánovat sociální služby?

Připravovaná změna přechodu kompetencí v přenesené působnosti se přirozeně negativně odrazí v samostatné působnosti měst a obcí ČR v oblasti sociálních služeb. V oblasti sociálních služeb nelze striktně rozlišovat mezi samostatnou a přenesenou působností. Data z dávkových systémů vybraná obcemi na základě přenesené působnosti totiž tvoří základ pro komunitní plánování měst a obcí. Pokud zmíněné kompetence na Úřad práce přejdou, nebude územní samospráva disponovat žádnými relevantními údaji, potřebnými pro smysluplné komunitní plánování. Aby města a obce ČR mohly vykonávat smysluplně svou samostatnou působnost, musí mít přístup k datům o poskytování jednotlivých nepojistných dávek, což návrh Sociální reformy I nezaručuje (je pouze deklarováno odpovědnými realizátory reformy).

Návrh MPSV obcím ubírá kompetence v přenesené působnosti a nepřímou odkazuje na jejich roli v působnosti samostatné, kterou jakoby vyzdvihuje. V ustanovení § 94 zákona o sociálních službách jsou tyto kompetence stanoveny jen velmi vágně a samostatná působnost je ponechána toliko na dobrovolnosti jednotlivých obcí. Důvodem tohoto stavu je skutečnost, že na obce počátkem devadesátých let nikdy plošně nepřešly kompetence v sociální oblasti. Logické by bylo, kdyby v rámci Sociální reformy I některé kompetence v sociální oblasti na obce přešly, přirozeně po vyřešení jejich financování. Sociální reforma I však s touto změnou vůbec nepočítá a avízovaná Sociální reforma II (jejíž oficiální návrh nemá Svaz k dispozici) nepředstavuje pro Svaz měst a obcí dostatečné garance, aby podpořil Sociální reformu I (Svaz měst a obcí, 2011).

Navrhovanými změnami tak obce přijdou o svou dlouhá léta budovanou pozici v sociální oblasti, kterou dnes vykonávají převážně v přenesené působnosti, avšak jejich role v samostatné působnosti se reformou nezmění, naopak spíše zhorší. Existuje reálné nebezpečí, že přestane mnoho obcí cokoliv vykonávat v sociální oblasti

s výjimkou zbytkových kompetencí v přenesené působnosti. Vzhledem k nejasně formulovaným kompetencím v samostatné působnosti budou hrát obce ještě menší roli v systému sociálních služeb než doposud, což neodpovídá přirozené funkci ani potenciálu měst a obcí ČR. Kdo bude spolupracovat s kraji při zpracování střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb?

Přes nevyřešení problémů se samostatnou působností přichází MPSV s návrhem, „aby kraj na zajištění dostupnosti poskytovaných sociálních služeb v kraji byl povinen zajistit spoluúčast územních rozpočtů ve výši minimálně 20 % z celkového objemu prostředků z veřejných rozpočtů“. Podle tohoto návrhu stát uhradí 80 % dotace poskytovatelům sociálních služeb v daném kraji a územní samospráva (kraje a obce) zbylých 20 %. Bez ohledu na možný rozpor tohoto ustanovení s normou nejvyšší právní síly nebere tento návrh vůbec v potaz skutečnost, že města a obce se na sociálních službách nepodílejí plošně. MPSV k návrhu použilo statistická data, ze kterých sice vychází konkrétní výše prostředků, které obce do systému vynakládají, avšak tato data nelze tak jednoduše zobecnit. Návrh rovněž nebere v úvahu ani skutečnost, že územní samospráva jako celek dotuje v souladu se zákonem o sociálních službách poskytovatele ze svých vlastních rozpočtů. Podle návrhu by tak územní samospráva vlastně sociální služby dotovala dvakrát. Podobný návrh procentuálního stanovení finančních prostředků z veřejných rozpočtů se objevil rovněž v návrhu Střednědobého národního plánu rozvoje sociálních služeb.

4. Závěr

V diskusi o návrhu Sociální reformy I bylo prokázáno, že na obcích velmi dobře funguje provázání výplaty dávek a sociální práce, na které si klienti již zvykli, ale přesto se obcím tato působnost odnímá. Dále se stále výrazněji ukazují limity současného pojetí samostatné působnosti měst a obcí ČR. Namísto řešení otázek spojených se samostatnou působností stanoví stát konkrétní procento výdajů, které musí ostatní veřejné rozpočty na sociální služby přidávat.

Použité zdroje:

- [1] HORECKÝ, Jiří. Role a kompetence obcí v oblasti sociálních služeb. *Fórum sociální politiky*. 2011, 5, 2, s. 28 - 29. ISSN 1802-7488.
- [2] MPSV [online]. 18.5.2011. 18.5.2011 [cit. 2011-05-30]. ZÁKLADNÍ BODY SOCIÁLNÍ REFORMY VLÁDA PŘIJALA I. Dostupné z WWW: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/10810/tz_180511a.pdf>.
- [3] MPSV [online]. 17.5.2011 [cit. 2011-05-31]. Materiály MPSV předkládané na jednání Vlády ČR 18. května 2011. Dostupné z WWW: <.>
- [4] Svaz měst a obcí [online]. 18.5.2011 [cit. 2011-05-31]. Rekapitulace kroků Svazu v jednání o první etapě sociální reformy. Dostupné z WWW: <<http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/socialni-oblast/rekapitulace-kroku-svazu-v-jednani-o-prvni-etape-socialni-reformy.aspx>>.

- [5] *Svaz měst a obcí* [online]. 17.5.2011 [cit. 2011-05-31]. Účastníci kulatého stolu odmítli Sociální reformu. Dostupné z WWW: <<http://www.smocr.cz/cz/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/ucastnici-kulateho-stolu-odmitli-socialni-reformu-i.aspx?referrerID=100>>.
- [6] Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů.
- [7] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (o obecních zřízeních) ve znění pozdějších předpisů

Kontaktní adresa:

Mgr. Ivana Liedermanová
Magistrát města Pardubic
Vedoucí odboru komunitních služeb
Pernštýnské nám. 1
530 21 Pardubice
Email: ivana.liedermanova@mmp.cz