



evropský  
sociální  
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST



PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

# Návrh parametrů základní sítě sociálních služeb v Libereckém kraji

Výstupy druhé fáze plnění zakázky

## Návrh principů síťování

duben 2013

pracovní verze

Objednatel: Liberecký kraj

Zpracovatel: LB plán, s.r.o.

Tento dokument byl zpracován v rámci projektu IP3 „Rozšíření nástrojů pro podporu systému plánování sociálních služeb v Libereckém kraji“ registrační číslo CZ.1.04/3.1.00/05.00053 financovaného z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a ze státního rozpočtu České republiky.

## Obsah

B.1 Úvod a vymezení řešené problematiky .....	3
B.2 Zhodnocení a prověření metodických přístupů k síťování služeb .....	4
B.3 Návrh principů sítě .....	6
B.3.1 Zásadní principy .....	6
B.3.2 Konkrétní postup pro aplikaci principů při tvorbě sítě.....	9
B.4 Návrh modelu sítě .....	11
B.5 Další postup .....	13

## B.1 ÚVOD A VYMEZENÍ ŘEŠENÉ PROBLEMATIKY

Tento materiál je výstupem druhé fáze plnění zakázky. V souladu se zadáním obsahuje zejména **návrh principů síťování a modelu sítě sociálních služeb v Libereckém kraji**. Návrhy vycházejí ze zjištěných a projednaných výstupů první fáze plnění, byly zpracovány na základě vyhodnocení všech dostupných podkladů.

Součástí realizace druhé fáze bylo zejména provedení následujících postupných kroků a činností:

- zhodnocení a prověření dalších možných metodických přístupů k síťování služeb (stávající dostupné metodické dokumenty zaměřené na problematiku síťování veřejných služeb, včetně vazeb mezi sociálními službami dle zák. č. 108/2006 Sb. a dalšími souvisejícími službami a oblastmi),
- zpracování návrhu:
  - zásadních principů pro vytvoření sítě služeb v LK,
  - konkrétního postupu pro aplikaci principů při tvorbě sítě (implementace principů),
  - stanovení úlohy zásadních aktérů (kraj, obce, MPSV, poskytovatelé, ...),
- pracovní projednání návrhu se zadavatelem, případně dalšími určenými subjekty,
- zpracování návrhu modelu sítě, který obsahuje:
  - členění sítě (základní síť, další úrovně a jejich stručný popis),
  - vnější vazby sítě (související a neregistrované služby, služby v okolních krajích, rozšířená působnost, atd.),
  - možnosti korekcí (následné reakce sítě na změny zásadních podmínek, které ji ovlivňují),
  - popis rizik při vytváření a následném fungování sítě,
- projednání a odsouhlasení návrhu principů.

Zpracování druhé fáze probíhalo v návaznosti na vyhodnocení průběhu a výstupů první fáze, vzhledem k mírnému opoždění jejího projednání byla zkrácena i doba pro realizaci druhé fáze (zahájení prací bylo možné až v průběhu dubna 2013).

## B.2 ZHODNOCENÍ A PROVĚŘENÍ METODICKÝCH PŘÍSTUPŮ K SÍŤOVÁNÍ SLUŽEB

Pro oblast sociálních služeb lze aplikovat obecné principy platné pro vytváření a fungování sítí veřejných služeb, vzhledem k jejich specifitě je to ale možné pouze v omezené míře. Je to způsobeno zejména tím, že sociální služby by měly pomáhat k řešení velkého množství různorodých nepříznivých situací, do kterých se osoby nebo skupiny osob mohou dostávat. Pokrytí často velmi rozdílných a individuálních potřeb vyžaduje síť služeb, která se jim umí pružně a rychle přizpůsobit, umí nabídnout jednorázovou i dlouhodobou pomoc, včetně návaznosti jednotlivých úkonů a služeb. Tato síť služeb by také měla být přijatelná a vlídná pro všechny skupiny aktérů služeb, tzn. uživatele, poskytovatele i zřizovatele služeb (a to dlouhodobě, bez častých a velkých změn).

Síť sociálních služeb v Libereckém kraji i v celé ČR doznala za poslední dvě desetiletí velkou proměnu od centrálně řízeného systému, založeného především na ústavní péči. Dnešní stav v sobě sice stále nese některé „pozůstatky“ dřívější doby, v zásadě ale odpovídá požadavkům a má potenciál přizpůsobit se jak měnícím se potřebám, tak reálným možnostem.

Základní požadavky a metodika pro utváření sítí vychází samozřejmě z platné legislativy, tj. ze zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Tím jsou definovány jak druhy sociálních služeb, tak i některé zásady pro zajištění jejich dostupnosti, kvality a efektivnosti. Tento rámec je v praxi naplňován, nejdůležitějším reálným nástrojem pro fungování sítí je ale financování služeb (hlavně v podobě přerozdělování státních dotací na provoz služeb). Tento nástroj a jeho uplatňování však ne vždy odpovídá teoretickým metodickým zásadám. Takové zásady navíc zatím nebyly (ze strany státu – MPSV) jednoznačně deklarovány a rozpracovány a proto kraje hledají vlastní cesty, jak přistupovat k potřebným úpravám sítě bez rizika nesystémových a nekonceptních kroků.

Metodické přístupy k optimalizaci sítí sociálních služeb jsou ve všech krajích ČR podobné a zaměřují se zejména na:

- podporu prevence – lépe předcházet nepříznivým situacím, než řešit jejich následky,
- optimalizaci využívání omezených finančních zdrojů,
- víceleté financování služeb,
- zlepšení územního pokrytí při udržení ekonomické efektivity služeb,
- lepší návaznost služeb,
- upřesnění rolí a kompetencí,
- zjednodušení pro uživatele a zvýšení informovanosti.

Jak již bylo uvedeno ve výstupu první fáze plnění zakázky, měl zpracovatel k dispozici pouze neoficiální pracovní verzi zásadního výstupu projektu MPSV „Podpora procesů v sociálních službách“ – tedy „Metodiky pro vytváření optimální krajské sítě sociálních služeb a pro plánování finančních prostředků v rámci procesů vytváření krajských střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb“. Kromě tohoto materiálu byly v rámci přípravy zohledněny také další výstupy uvedeného IP, které mají vazbu na řešenou problematiku síťování sociálních služeb – legislativní analýza, analýza a popis jevů, karty sociálních služeb, atd.

Shrnutí metodických principů přístupu k síťování služeb (z pracovní verze metodiky MPSV):

- Síť sociálních služeb je krajem vymezený, řízený a financovaný soubor činností poskytovaných v rámci sociálních služeb reagujících na zjištěné potřeby občanů. Činnostmi se myslí základní činnosti při poskytování sociálních služeb dle § 35 zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění. Jde o činnosti výhradně financované z prostředků na sociální služby, nejedná se o činnosti, které se dějí v rámci poskytovaných sociálních služeb a které mají být hrazené z jiných rezortů (např. zdravotnické úkony hrazené z fondů zdravotních pojišťoven).
- Při nastavení sítě je nutné vzít do úvahy zejména zjištěnou potřebnost služeb, definované priority a reálné možnosti zdrojů, sledovat dostupnost, kvalitu a nákladovost všech služeb, a síť služeb pak na základě vyhodnocení uvedených vstupů definovat v odpovídajících jednotkách kapacit.

Pro stanovení parametrů sítě sociálních služeb v Libereckém kraji je možné v přiměřené míře využít také zkušenosti dalších krajů ČR, které řeší stejnou problematiku. Hlavním motivem snah o nastavení krajské sítě je stejně jako v LK snaha být připraven na plánovaný přechod financování sociálních služeb ze státu na kraje. Předpokládá se termín přechodu financování od 1. 1. 2015.

Inspirací je zejména přístup Pardubického, Královéhradeckého a Zlínského kraje. Kromě celkově koncepčního přístupu k řešení sítě (který však zůstává v poměrně obecné rovině) zahrnují dokumenty těchto krajů také způsoby řešení některých konkrétních oblastí (například síť pobytových služeb pro vybrané cílové skupiny uživatelů, limity a regulativy pro financování vybraných druhů služeb, podmínky spolufinancování, atd.). Konkrétní poznatky budou vyhodnoceny v rámci zpracování třetí fáze plnění a budou promítnuty do návrhu podrobných parametrů pro základní síť služeb.

## B.3 NÁVRH PRINCIPŮ SÍTĚ

Předmětem této kapitoly je v souladu se zadáním zakázky návrh principů pro tvorbu a naplňování sítě sociálních služeb v Libereckém kraji. **Tvorbou sítě** se rozumí vytvoření modelu sítě a návrh její struktury, stanovení podmínek pro zařazení služeb do sítě a definování konkrétních parametrů pro specifikaci zařazení do konkrétní úrovně a místa v síti. Jako nedílná součást tvorby je předpokládáno rovněž projednání a ověření návrhu za účasti širokého spektra aktérů, zapojených do struktur a procesů plánování sociálních služeb v LK. Úpravy modelu stejně jako změny parametrů budou dále probíhat v rámci procesu střednědobého plánování sociálních služeb v LK.

**Naplňováním sítě** je myšleno konkrétní obsazení míst v síti, v reálném čase a v konkrétních podmínkách. Síť je tedy ve výsledku naplněna konkrétními poskytovateli, kteří splňují stanovené parametry a nabízejí službu (služby) v souladu se schválenými principy. Služba je určena pro stanovenou cílovou skupinu (-y) uživatelů a pro vymezené spádové území v rámci LK.

### B.3.1 ZÁSADNÍ PRINCIPY

Návrh zásadních principů pro tvorbu a naplnění sítě sociálních služeb v LK je zpracován na základě vyhodnocení všech dostupných vstupních informací – viz „Shrnutí základních východisek a podmínek pro vytvoření sítě“, které bylo závěrečným výstupem první fáze plnění této zakázky.

Některé z uvedených podmínek nelze považovat za zcela splněné nebo jednoznačně definovatelné (nejasný vývoj státní politiky v oblasti podpory a financování sociálních služeb, některé kompetenční nejasnosti nebo problémy při financování a kontrole služeb, ne zcela fungující systém zjišťování potřebnosti služeb, apod.). Návrh principů je tímto stavem do jisté míry ovlivněn (a ještě mnohem více bude ovlivněn následný návrh podrobných parametrů), protože v některých případech musí zůstat v poměrně obecné rovině. Zejména u parametrů pro zařazení do sítě je nutná jejich konkrétnost a jednoznačnost, aby nemohlo docházet k různým interpretacím. Dlouho očekávaná metodika MPSV nebyla dosud dopracována, Liberecký kraj (stejně jako ostatní kraje v ČR) ji stále nemá k dispozici, lze vycházet jen z dílčích pracovních materiálů. Ani ty však neobsahují dostatečně konkrétní podklady a doporučení pro návrh krajské sítě služeb, a proto si Liberecký kraj vytváří vlastní upřesnění a postupy, které by měly vést k vytvoření optimální a udržitelné sítě sociálních služeb.

Návrh zásadních principů odráží vnímání sítě sociálních služeb jako jednoho z nástrojů, který pomáhá řešit nepříznivé sociální situace lidí, kteří si nemohou nebo neumí pomoci sami. Síť proto musí odpovídat potřebám a reálné situaci ve společnosti (a to jak pokud jde o její rozsah a zaměření, právní postavení služeb nebo možnosti jejich financování, tak pokud jde o míru angažovanosti státu, krajů a obcí při řešení nepříznivých sociálních situací).

Pojetí sítě sociálních služeb, ze kterého vychází také přístup k návrhu zásadních principů, vystihuje následující schéma:



### Shrnutí zásadních principů

1. Síť sociálních služeb Libereckého kraje zahrnuje všechny sociální služby registrované na území kraje v souladu s platným zákonem o sociálních službách.
2. Síť sociálních služeb slouží jako nástroj sociální politiky pro řešení nepříznivých situací občanů kraje a pro předcházení vzniku takových situací.
3. Součástí sítě jsou služby sociální prevence, sociální péče a odborného sociálního poradenství.
4. Součástí sítě mohou být služby zřizované jakýmkoliv zřizovatelem.
5. Síť sociálních služeb LK je členěna do 4 úrovní. Úrovně jsou vyjádřením potřebnosti a veřejné prospěšnosti služeb. Navzájem se liší (služby do nich zařazené) zejména mírou podpory z veřejných finančních zdrojů. Bližší popis jednotlivých úrovní je součástí návrhu modelu sítě. Síť se člení na:
  - a. minimální síť,
  - b. základní síť,
  - c. rozšířená síť,
  - d. ostatní služby.
6. Pro zařazení služeb do jednotlivých úrovní sítě jsou stanoveny konkrétní podmínky a parametry, které musí služba (její poskytovatel) zajistit a dodržet.



7. Správcem sítě je Liberecký kraj.
8. Při tvorbě sítě, jejím naplňování i plánování dalších změn a úprav kraj spolupracuje s městy a obcemi Libereckého kraje. Zejména při tom využívá funkční struktury střednědobého a komunitního plánování.
9. Návrh sítě a požadavky na její úpravy a další rozvoj jsou součástí Střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb v LK.
10. Správce sítě definuje kapacitní, územní a kvalitativní požadavky pro zařazení do sítě sociálních služeb LK.
11. Při stanovení konkrétních kritérií pro zařazení služeb do sítě (do jednotlivých úrovní) bude správce vycházet ze **základních parametrů** doporučených MPSV (výstup projektu „Podpora procesů v sociálních službách“)
  - a. Parametr potřebnosti  
(Síť musí odpovídat skutečné potřebnosti služeb. Jejím zjišťování je nedílnou součástí procesů plánování, zejména komunitního. Potřebnost musí vycházet z informací a zkušeností poskytovatelů, pracovníků obcí, zřizovatelů i uživatelů, z odborných analýz a dokumentů a z mnoha dalších informačních zdrojů.)
  - b. Parametr kvality  
(Kromě požadavků na uplatňování standardů kvality služeb musí být pro síť stanoveny další upřesňující kvalitativní podmínky, včetně důsledného vyhodnocování výsledků inspekcí a další kontrolní činnosti v úzké součinnosti kraje a ÚP, posuzování souladu s krajskou strategií, zjišťování zpětné vazby od uživatelů, apod.)
  - c. Parametr dostupnosti  
(Síť jako celek musí zajistit naplnění odpovědnosti kraje za dostupnost služeb. Ta je chápána v širších souvislostech – tedy nejen dostupnost územní, dopravní a kapacitní, ale také v podobě odstranění všech zásadních bariér - nejen fyzických - které brání uživatelům ve využívání služeb.)
  - d. Parametr nákladovosti  
(Síť musí být definována s ohledem na ekonomické možnosti, a proto je nutné při jejím vytváření určit hranice efektivity. Dolní hranice musí odpovídat stavu, při kterém je možné ještě provozovat službu (činnost) ve stanovené kvalitě. Horní mez by měla zohlednit hospodárnost využívání prostředků z veřejných zdrojů, s využitím benchmarkingu, kalkulačních vzorců, apod.)
12. Při vytváření a následných úpravách sítě musí být respektovány také vnější podmínky, které ovlivňují poskytování sociálních služeb v LK (sociální politika státu a její změny, navazující a související služby pro občany, služby v okolním území, atd.).

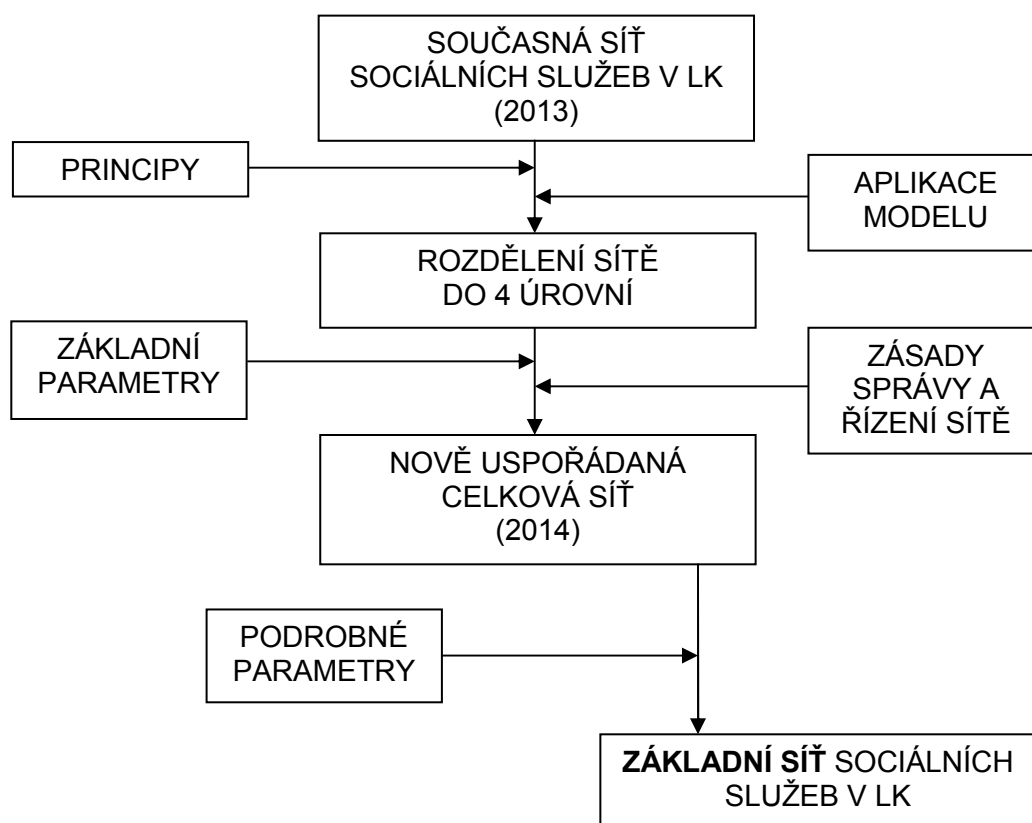


### B.3.2 KONKRÉTNÍ POSTUP PRO APLIKACI PRINCIPŮ PŘI TVORBĚ SÍTĚ

Aplikace principů na aktuální stav sítě sociálních služeb v LK bude probíhat v následujícím období. V průběhu roku 2013 se bude jednat o „jednorázové“ činnosti, v rámci nichž dojde k jasnému vymezení kraje jako správce celé sítě a k provedení nezbytných kroků k zavedení dlouhodobě funkčního systému. Ten předpokládá možnost úprav sítě v návaznosti na probíhající plánovací procesy, a to jak ve střednědobém časovém horizontu (zásadní systémové změny), tak v krátkodobém cyklu (přizpůsobení sítě reálným podmínkám v každém roce).

Současná síť sociálních služeb v LK nemá jasně stanovenou strukturu, dlouhodobě fungují dva základní limity – jednak povinná registrace sociálních služeb, jednak finanční podpora z veřejných zdrojů (zejména v rámci dotačního řízení MPSV). Od roku 2007 je podoba sítě sociálních služeb v LK ovlivňována také schválenými výstupy procesů střednědobého plánování v úrovni kraje a komunitního plánování v úrovni měst a obcí (spádových území). Tím kraj mimo jiné plní své povinnosti (zajistit dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území) dané od doby účinnosti zákona č.108/2006 Sb., o sociálních službách. Současná síť zahrnuje služby sociální péče, sociální prevence i sociálního poradenství.

Postup jednotlivých kroků, potřebných pro aplikaci principů při vytváření optimalizované sítě sociálních služeb v Libereckém kraji a uplatnění parametrů pro zařazení služeb do základní sítě ukazuje následující schéma:



### Komentář ke schématu:

Všechny aplikační kroky uvedené ve schématu budou zahrnovat fáze návrhu, projednání, ověření a finálního naplnění. Celý proces optimalizace sítě bude probíhat v rámci tvorby a projednávání nového SPRSS LK pro období 2014-2017, resp. v rámci přípravy Akčního plánu pro rok 2014. Bude tedy zajištěna přímá návaznost úprav sítě na kontinuálně probíhající zjišťování a ověřování potřebnosti a veřejné prospěšnosti služeb, stejně jako provázanost s dalšími aktivitami měst a obcí Libereckého kraje.

Proces úprav sítě se bude týkat všech stávajících i nově zřizovaných (uvažovaných) služeb, ať už jsou zřizovány jakýmkoliv subjektem.

*Principy tvorby sítě a návrh modelu* budou výstupem této druhé fáze zpracování zakázky (viz kap. B.3.1 a B.4).

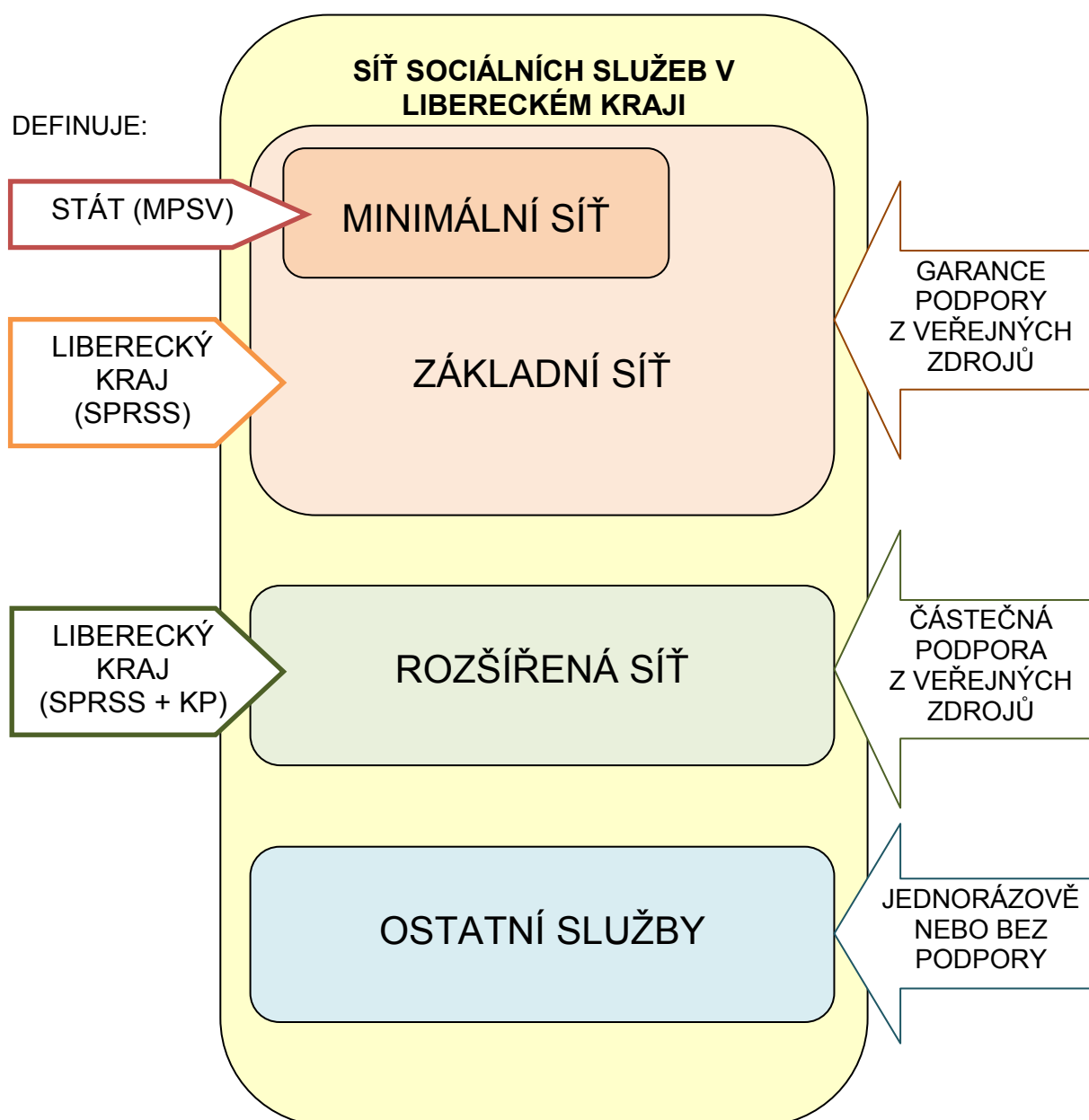
*Základní parametry* pro nové uspořádání sítě jsou uvedeny v kap. B.3.1, *podrobné parametry* pro zařazování do základní sítě služeb budou výstupem třetí fáze plnění.

*Podrobné parametry* budou koncipovány jako soubor podmínek potřebných pro zařazení konkrétní služby do základní sítě sociálních služeb v LK. Podmínky budou dvojího typu – jednak *administrativní* (registrace, právní a ekonomická stabilita, plnění závazků, inspekce, atd.), jednak *věcné* (kapacity, nepodkročitelné limity, územní spádovost, návaznost služeb, specifické požadavky na kvalitu, apod.).

## B.4 NÁVRH MODELU SÍTĚ

Návrh modelu sítě sociálních služeb v Libereckém kraji je postaven na principech, definovaných v předchozích kapitolách. Zahrnuje vytvoření víceúrovňového systému, který zohledňuje potřeby občanů kraje i možnosti veřejného sektoru podporovat řešení obtížných sociálních situací pomocí registrovaných sociálních služeb.

Navrhovaný model sítě sociálních služeb v Libereckém kraji zobrazuje ve zjednodušené podobě následující schéma.



Model sítě sociálních služeb v LK je navržen v členění:

- **minimální síť** = zajištění služeb, které pokryjí státem definovanou minimální sociální úroveň pro jednotlivé nejvíce ohrožené cílové skupiny => plné financování z veřejných zdrojů (státní rozpočet),
- **základní síť** = garantována krajem včetně finančního zajištění z veřejných prostředků, budou stanoveny kvalitativní parametry, potřebné kapacity služeb (reálně financovatelné z veřejných zdrojů => dotace + úhrady od uživatelů prostřednictvím příspěvku na péči),
- **rozšířená síť** = předpoklad vícezdrojového financování => částečné pokrytí dotací z veřejných zdrojů + příspěvek zřizovatele, obce, větší spoluúčast uživatele, apod.),
- **ostatní služby** = bez dotace z veřejných zdrojů, ale z pohledu síťování a uspokojování potřeb uživatelů neopominutelné služby.

	MINIMÁLNÍ	ZÁKLADNÍ	ROZŠÍŘENÁ	OSTATNÍ
<b>DRUHY SLUŽEB</b>	vybrané	všechny	všechny	všechny
<b>ZŘIZOVATELÉ</b>	vybraní	všichni	všichni	všichni
<b>ADMINISTRATIVNÍ PODMÍNKY</b>	stanoveno státem (MPSV)	stanoveno státem (MPSV) + LK	stanoveno státem (MPSV) + LK	stanoveno státem (MPSV)
<b>VĚCNÉ PODMÍNKY</b>	stanoveno MPSV	stanoveno LK	stanoveno LK + zřizovatelem	stanoveno zřizovatelem
<b>ZÁSADY FINANCOVÁNÍ</b>				
<b>stát</b>	ano (plné uspokojení oprávněného požadavku)	ano (plné uspokojení oprávněného požadavku)	standardně ne, možnost částečného uspokojení požadavku	-
<b>kraj</b>	-	ano (příspěvek zřizovatele, možnost příspěvku z dotačních fondů LK)	možnost příspěvku z dotačních fondů LK	možnost příspěvku z dotačních fondů LK
<b>obce</b>	-	podle druhu služby, určen min. podíl	ano (podmínka spolufinancování, určen min. podíl)	ano (možnost příspěvku)
<b>další zřizovatelé</b>	-	podle druhu služby, určen min. podíl	ano	ano
<b>uživatelé</b>	-	podle druhu služby	podle druhu služby	podle druhu služby

## B.5 DALŠÍ POSTUP

Pro další fáze zůstává jako důležitá součást plnění zakázky koordinace se zpracováním „Klíče financování sociálních služeb v LK“ a s dalšími probíhajícími aktivitami kraje v rámci projektu IP3, především s paralelně probíhajícím postupem přípravy zpracování nového SPRSS LK pro období 2014-2017.

### Další postup – třetí fáze plnění zakázky:

Podrobný návrh parametrů základní sítě sociálních služeb v LK

Odsouhlasené principy síťování a model sítě služeb budou v třetí fázi plnění zakázky dále rozpracovány, bude připraven a projednán **podrobný návrh parametrů základní sítě sociálních služeb** v Libereckém kraji. Výstupy této fáze budou zpracovány tak, aby naplnily požadované zadání, tj. především aby byly definovány konkrétní požadavky pro zařazení služeb do základní sítě, stanoveny způsoby a postupy pro jejich použití.

Třetí fáze bude zahrnovat zejména zpracování těchto výstupů:

- návrh parametrů základní sítě a jejich zdůvodnění,
- podrobný přehled a popis parametrů pro zařazení služeb do základní sítě v potřebném členění (druhy služeb dle zák. č.108/2006 Sb., územní působnost a specifika, zřizovatel služby, relevantní a dostupné zdroje financování, zohlednění návaznosti služeb, atd.),
- způsob výpočtu ukazatelů, kterými bude prokazováno naplnění parametrů, stanovení limitních hodnot, vah důležitosti, apod.,
- zásady procesu implementace (uplatňování stanovených parametrů), zahrnující:
  - časový harmonogram,
  - role a konkrétní odpovědnost zúčastněných aktérů při návrhu zařazení služeb do sítě (subjekt, orgán, funkce),
  - zásady projednání návrhu zařazení služeb do sítě a jeho potvrzení (schválení).

Zahájení třetí fáze bude plynule navazovat na projednání výstupů druhé fáze, ukončení třetí fáze do 30. 6. 2013.