Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

Liberecký kraj

METODIKA PRO OBECNÍ SAMOSPRÁVY K PROCESU SPOLUFINANCOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB V RÁMCI SÍTĚ LIBERECKÉHO KRAJE

Vytvořeno v rámci projektu: „Podpora procesů střednědobého plánování, síťování a financování sociálních služeb v Libereckém kraji“ *financovaného z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu České republiky.*
Zakázka: zpracování „Metodiky pro obecní samosprávy ke spolufinancování sociálních služeb“

OBSAH

1. Kontext podpory spolufinancování obcí ze strany Libereckého kraje 4

1.1 Hlavní cíl Metodiky 5

1.2 Dlouhodobé směřování v procesu spolufinancování obcí 5

2. Požadavky a podmínky dotačního řízení sociálních služeb Libereckého kraje 9

2.1 Dotační řízení na podporu sociálních služeb v rámci krajské sítě 10

2.1.1 Základní síť sociálních služeb Libereckého kraje 10

2.1.2 Financování základní sítě sociálních služeb Libereckého kraje z prostředků státního rozpočtu a rozpočtu Libereckého kraje 11

2.1.3 Dotační řízení Libereckého kraje pro poskytovatele sociálních služeb 11

2.2 Výpočet finanční podpory a podíl spolufinancování služby 12

3. Základní procesy k naplnění spolufinancování sociálních služeb ze strany obcí 15

3.1 Existence vydaného Pověření služby obecného hospodářského zájmu (SGEI) 16

3.1.1 Přistoupení obce k Pověření služby obecného hospodářského zájmu 16

3.1.2 Procesní přístup k financování poskytovatele sociální služby bez vydaného Pověření služby obecného hospodářského zájmu 16

3.2 Spolufinancování obcí ve vztahu k právní formě poskytovatele sociální služby 17

3.3 Spolufinancování ze strany obcí dle způsobu financování 18

3.4 Sdružování obcí pro spolufinancování sociálních služeb 18

3.5 Procesy spolufinancování obcí pohledem poskytovatelů sociálních služeb 19

3.6 Vymahatelnost dostupnosti služeb ze strany obcí 20

4. Zajištění spolufinancování sociálních služeb z rozpočtů obcí 21

4.1 Základní procesy v oblasti koordinace a zajištění spolufinancování sociálních služeb ze strany obcí 22

4.2 Spolufinancování sociálních služeb – koordinační a sdružovací procesy 23

4.2.1 Základní popis a vymezení 23

4.2.2 Spolufinancování obcí pro zajištění sociálních služeb v rámci krajské a celostátní sítě sociálních služeb 23

4.2.3 Výpočet příspěvku na zajištění dostupnosti sociálních služeb 24

4.2.4 Výzva a proces zajištění příspěvků 24

4.2.5 Průběh zajištění spolufinancování při využití koordinační role obce III. typu 25

4.2.6 Popis průběhu a zajištění procesu na konkrétním příkladu 26

4.2.7 Zhodnocení procesů a jejich dopadů 27

4.2.8 Příklady dobré praxe obcí a sdružení obcí a příklady smluvních podmínek 28

4.3 Proces realizace spolufinancování ze strany obcí – variantní doporučení 29
4.3.1 Obce nadále činí kroky samostatně – ponechání stávajícího stavu 30
4.3.2 Posílení koordinační role obce vyššího typu, případně uskupení obcí 30
5. Představení financování sociálních služeb v kontextu veřejné podpory 33
5.1 Systém sociálních služeb a jejich financování 34
5.1.1 Nové právní předpisy upravující pravidla veřejné podpory 35
5.1.2 Definiční znaky veřejné podpory 36
5.1.3 Vztah SGEI a veřejné podpory 37
5.1.4 Nastavení způsobu financování sociálních služeb na úrovni Libereckého kraje 38
5.2 Koncept vícezdrojového financování 41
5.3 Druhy sítí sociálních služeb a role obcí v systému zajištění a financování služeb 42
6. Závěr 44
Seznam použitých zdrojů 46
Seznam použitých zkratek 48

Vážení představitelé obcí,

se sociálními službami se během svého života potká většina lidí. Často se jedná o služby, na které jsou naši spoluobčané z hlediska poskytované péče zcela odkázáni, a bez nichž by byl jejich život mnohem těžší.

Snahou Libereckého kraje je proto hlouběji propojovat procesy při stanovování odpovídajících kapacit v rámci tzv. krajské sítě sociálních služeb.

Pro zajištění dostupnosti a rozsahu sociálních služeb vychází Liberecký kraj z potřeb území, tj. především z informací od obcí. Krajská síť sociálních služeb se pak promítá do výběru jednotlivých pověřených poskytovatelů sociálních služeb. Ti následně mohou zásadně pomoci nejen našim občanům, ale také pozitivně ovlivnit kvalitu života v obcích.

Působení poskytovatelů sociálních služeb je kromě prostředků ze státního rozpočtu finančně zajištěno i z rozpočtu Libereckého kraje a rozpočtů obcí. Toto vícezdrojové financování je náročnou oblastí jak svým procesem, terminologií, tak i množstvím informací.

Dostáváte do rukou text, který Vám přibližuje proces a podmínky finančního zajištění sociálních služeb na území Libereckého kraje, a zejména podklady pro zvládnutí procesu spolufinancování sociálních služeb z úrovně obcí, městysů a měst.

Velmi si vážíme Vaší snahy o zajištění kvalitních sociálních služeb pro Vaše občany, čemuž vhodně nastavený proces spolufinancování napomáhá.

V Liberci, listopad 2018

Svoboda Pavel
náměstek hejtmana
řízení rezortu sociálních věcí

1. KONTEXT PODPORY SPOLUFINANCOVÁNÍ OBCÍ ZE STRANY LIBERECKÉHO KRAJE

1.1 Hlavní cíl Metodiky

Liberecký kraj ve spolupráci s místními samosprávami všech typů podporuje zajištění vyšší dostupnosti sociálních služeb. Mezi aktivity podporující tento proces patří i oblast spolufinancování sociálních služeb ze strany obcí v rámci konceptu tzv. vícezdrojového financování služeb.

Podpora tohoto procesu ze strany kraje vychází z předpokladu, že vhodně nastavený a podporovaný proces spolufinancování **následně podpoří i vyšší participaci obcí na poskytování a stanovování rozsahu sociálních služeb**. Větší (i finanční) zapojení obcí (péče o obyvatele, kteří potřebují pomoc), pomůže stabilizovat a rozvíjet sociální služby v daném místě.

1.2 Dlouhodobé směřování v procesu spolufinancování obcí

Liberecký kraj předpokládá, že vhodně zvolený proces spolufinancování ze strany obcí by se měl projevit zejména v těchto oblastech a aktivitách:

1) **Větší zpřístupnění procesu spolufinancování pro poskytovatele sociálních služeb, a tedy i zajištění dostatečných finančních prostředků**

   V nastaveném vícezdrojovém financování sociálních služeb mají svoji významnou roli i finanční prostředky obcí v rámci předpokládané míry spolufinancování sociálních služeb. Poskytovatel sociálních služeb v oblasti financování krajské sítě Libereckého kraje získává možnost hlavního finančního zdroje z prostředků státního rozpočtu, přičemž finanční prostředky a celý proces dle ustanovení § 101a zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, zajišťuje Liberecký kraj.

   Ve výši vyrovnávací platby jsou zohledněny i další výnosy (např. úhrady od klientů služeb) a financování z dalších finančních zdrojů (zejména rozpočtů obcí). Vyhlášení dotačního řízení Libereckého kraje uvádí v rámci stanovení finanční podpory pro jednotlivé druhy služeb i stanovení „povinného podílu spolufinancování služby (zejména z rozpočtů samospráv a dalších veřejných zdrojů)“.

   Podpora sociální služby ve své optimální podobě zahrnuje i prostředky ze spolufinancování obcí. V případě dlouhodobého výpadku této „složky“ nemusí být vždy ohroženo poskytování sociálních služeb, ale dané prostředky poskytovateli sociálních služeb scházejí k dokrytí aktivit vedoucích k co nejefektivnějšímu poskytování služeb. Poskytovatel tak musí mnohem více svého času namísto odborné sociální práce věnovat získávání finančních prostředků z dalších zdrojů.

2) **Vyjasnění koho a s jakou rolí v rámci řešení sociální oblasti daná obec ze svého rozpočtu podporuje**

   Obce jsou každoročně, zejména na začátku kalendářního roku, **obesílány žádostmi poskytovatelů služeb**[1] o přispění na provoz jejich organizace, služby, kterou žadatelé deklarují jakožto „*potřebnou a nezbytnou pro dané území obce*“. Na začátku samotného procesu přidělení peněžní nebo nepeněžní podpory (tj. faktického spolufinancování) si obec musí jasně **rozlišit financování služeb např. 1) zájmových a volnočasových aktivit od 2) činností dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. V druhém případě je vhodné ještě odlišit fakultativní aktivity sociální služby od sociální služby v rozsahu (povinných) základních činností dle zákona**

[1] *Poskytovatelé sociálních služeb jsou pracovníky OSV LK opakovaně informováni, aby své požadavky zástupcům místních samospráv sdělovali i prostřednictvím KISSOS (Krajský informační systém sociálních služeb) – Modul „Podíl zadavatelů“.*

č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Tj. zda se jedná o poskytování (1) mimo rámec registrovaných sociálních služeb, nebo (2) dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

V prvním případě je rozhodování obce mimo předmět této metodiky[2].

V druhém případě se jedná o posloupnost zjišťování a rozhodování, která má tyto kroky (respektive otázky):

1) Jedná se o **registrovaného poskytovatele sociálních služeb** dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách? Přehled aktuálně registrovaných sociálních služeb je dostupný dálkovým přístupem na adrese: www.iregistr.mpsv.cz.
2) V případě, že se jedná o registrovaného poskytovatele sociálních služeb, je nutné určit jeho působnost v rámci stanovených a schválených sítí sociálních služeb. V rámci příslušnosti k této síti má registrovaný poskytovatel sociální služby konkretizaci dle vydaného tzv. **Pověření** služby obecného hospodářského zájmu (SGEI). U žadatele o finanční příspěvek mohou nastat tyto možnosti:
    a. Žadatel má tzv. **Pověření** služby obecného hospodářského zájmu (SGEI) **v rámci národní sítě služeb**. Uvedené pověření **vydává Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR** veřejně podporovaným sociálním službám s celostátní a nadregionální působností za účelem zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb. Podrobnější dostupné informace o službách působících v daném území viz https://kissos-lbc.ders.cz
    b. Žadatel má **Pověření** služby obecného hospodářského zájmu (SGEI) **v rámci krajské sítě služeb Libereckého kraje**. Uvedené pověření **vydává Liberecký kraj pro služby, které mají územní působnost v Libereckém kraji, tedy poskytují sociální službu občanům Libereckého kraje, případně občanům s prokázanou vazbou na Liberecký kraj.** Podrobnější dostupné informace o službách působících v daném území viz https://kissos-lbc.ders.cz
    c. Žadatel má **Pověření** služby obecného hospodářského zájmu (SGEI) **od jiné obce, kraje nebo jiného subjektu**.
    d. Žadatel je registrovaným poskytovatelem sociálních služeb, ale **nemá žádné Pověření** služby obecného hospodářského zájmu (SGEI). **V tomto případě, kdy daná služba spadá pod systém veřejné podpory, musí obec sama provést celé vyrovnání se s požadavky veřejné podpory**, tj. musí rozhodnout, zda žadatel spadá, či nespadá do oblasti služeb obecného hospodářského zájmu. Danou sociální službu pak musí pověřit službou obecného hospodářského zájmu a provést na základě analýzy nákladovosti výpočet a stanovení složek vyrovnávací platby, včetně přiznání svého příspěvku. Následně realizuje všechny složky kontroly a vyúčtování, včetně kontroly, zda se daná sociální služba nedostala do nadměrného vyrovnání (přefinancování).

Jak je patrné z tohoto popisu, jedná se o poměrně složitý proces, a to zejména pro obec prvního typu. Představitelům obce přitom nemusí být zcela patrný dopad poskytování sociální služby pro obyvatele na svém území.

Z tohoto důvodu je pochopitelná snaha **obcí provést podporu a harmonizaci svých procesů s krajskými procesy** v rámci dostupné krajské sítě služeb s cílem zjednodušit administrativu celého procesu.

[2] *Je ale potřebné vyzdvihnout významnou roli vhodně nastavených volnočasových aktivit, případně i další podporu osobní angažovanosti místních obyvatel. Adekvátní **volnočasové aktivity jsou např. pro cílové skupiny mládeže a seniorů velmi vhodnou preventivní složkou**, která oproti nákladům odborné sociální služby s sebou nese výrazně nižší náklady a vysokou přidanou hodnotu a efektivitu.*

3) **Zjednodušení administrativy pro obce I. a II. typu a posílení jejich participace a informovanosti v rámci krajské sítě sociálních služeb**

Jak bylo přiblíženo v předchozím bodě, obce tzv. I. a II. typu se poměrně obtížně vyrovnávají se všemi požadavky financování sociálních služeb jakožto služeb obecného hospodářského zájmu.

Zvolené řešení musí přinést především snížení administrativní zátěže. Jako **vhodné řešení se jeví sdružování obcí v rámci území do procesu spolufinancování krajské sítě sociálních služeb,** a to zejména v její terénní formě. Vhodně zvolená forma a realizační proces vedou ke snížení administrativního zatížení a podpoří i díky zvýšenému množství finančních prostředků **větší participaci poskytovatele** na správě a zajištění služeb pro dané území. Dochází i k větší veřejné **kontrole naplňování závazku vůči všem zapojeným obcím**.

4) **Zjednodušení procesu podávání žádostí pro poskytovatele sociálních služeb ve snaze o snížení administrativní náročnosti, finanční nejistoty a uvolnění času pro výkon sociální práce**

Registrovaný poskytovatel sociálních služeb, který obdrží Pověření služby obecného hospodářského zájmu (SGEI), je zavázán věnovat se poskytování služby osobám v nepříznivé sociální situaci, nikoli shánění finančních prostředků od obcí. Ve službách v terénní formě je to často až několik desítek smluv a vyúčtování s obcemi na částky v jednotkách až desítkách tisíc korun.

Uvedená snaha neodpovídá svým rozsahem objemu získaných prostředků, proto poskytovatelé sociálních služeb často neabsolvují tento proces a komunikují buď pouze s obcí tzv. III. typu, nebo s obcemi, které jsou ochotny spolufinancovat službu ve větším rozsahu. V těchto obcích pak následně také prioritně poskytují službu.

Z praxe již vyplývá, že při vhodném nastavení procesu sdružování finančních prostředků obcí na spolufinancování sociálních služeb jejich poskytovatelé v rámci jedné žádosti získávají významné dodatečné finanční prostředky, které je motivují a umožňují jim poskytovat služby i na území menších obcí. Uvedené kroky se následně projevují jak v procesech stanovování potřebnosti služeb obcemi, tak i ve znalosti poskytovatelů služeb o potřebách daného území, které jsou následně využívány krajem při plánování sítě sociálních služeb.

5) **Větší podpora stanovování potřeb pro daná území, jejich využitelnost při plánování krajské sítě sociálních služeb, včetně procesů komunitního (komunitní plány obcí) a strategického plánování (tvorba střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje)**

Liberecký kraj má dle § 95 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, povinnost sestavovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb při využití informací od obcí dle § 95 téhož zákona. Obsahem střednědobého plánu je tzv. krajská síť sociálních služeb. Během procesu plánování sítě sociálních služeb, konkretizací požadavků a kritérií pro vstup do krajské sítě služeb nebo financování dané služby je zapotřebí znalost potřeb místního území.

Při současném stavu obce tzv. I. a II. typu nemají dostatečné povědomí o působnosti a rozsahu sociálních služeb, což je dáno i nedostatečnou prezentací poskytovatelů těchto služeb pro dané obce. V praxi se ukazuje, že vhodným nástrojem pro zvýšení participace obou subjektů je proces spolufinancování. Obec je mnohem více zainteresovaná jak na spolupráci v rámci krajské sítě sociálních služeb, tak i na ověřování závazku poskytovatele ohledně skutečného plnění stanoveného rozsahu služeb. Současně i poskytovatelé při působnosti na celém spádovém území jsou schopni více popsat problematiku potřeb pro dané obce. Výsledkem je, že krajský úřad může

opět lépe plánovat síť sociálních služeb s přihlédnutím k získaným informacím od obcí, respektive i poskytovatelů služeb.

V tomto kontextu je nutné vyzdvihnout ustanovení § 95 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který **kraji stanovuje povinnost**: *„h) určuje síť sociálních služeb na území kraje; přitom přihlíží k informacím obcí sděleným podle § 94 písm. f).“*

2. POŽADAVKY A PODMÍNKY DOTAČNÍHO ŘÍZENÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB LIBERECKÉHO KRAJE

2.1 Dotační řízení na podporu sociálních služeb v rámci krajské sítě

Základním prvkem v rámci území Libereckého kraje, jak svým finančním objemem, tak i rozsahem pro zajištění pomoci sociálními službami, je základní, tj. **krajská síť sociálních služeb, která je financována zejména ze svěřených prostředků státního rozpočtu Libereckému kraji a dalších finančních zdrojů**.

Dotační řízení na úrovni Libereckého kraje je nastaveno v souladu s Rozhodnutím 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 (dále jen „Rozhodnutí SGEI“). Tento přístup za předpokladu zařazení sociálních služeb mezi SGEI doporučuje i ÚHOS[3].

2.1.1 Základní síť sociálních služeb Libereckého kraje

Pod pojmem základní síť sociálních služeb Libereckého kraje jsou myšleny: *„konkrétní registrované sociální služby, které byly vybrány krajem a jejich poskytovatelé získali od Libereckého kraje (v případě nadregionálních služeb od MPSV) pověření[4] služby obecného hospodářského zájmu (SGEI).“*

Základní síť sociálních služeb je schvalována Zastupitelstvem Libereckého kraje jakožto síť „kapacitní“ a má tuto formální podobu[5]:

- Název poskytovatele
- IČO
- Služba – název
- Služba – číslo
- Služba – paragraf
- Forma
- Regionalita
- Působnost
- Cílová skupina
- **Kapacita ambulantní a terénní formy** – Pracovníci přímo poskytující sociální službu – **úvazky** § 115 – celkem
- Kapacita ambulantní a terénní formy – Pracovníci přímo poskytující sociální službu – úvazky § 115 v rámci realizace EU projektů
- **Kapacita lůžek** (pobytová forma) na příslušný rok – celkem
- Kapacita lůžek v rámci realizace EU projektů
- Poznámka

Pro definované „kapacity“ sítě Libereckého kraje, tj. úvazky pracovníků v přímé péči[6] (ambulantní a terénní forma služby) a počet lůžek (pobytová forma služby), jsou následně vzájemně se ovlivňujícím

[3] *Vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k problematice veřejné podpory v oblasti sociálních služeb ze dne 29. 3. 2013 (č. j.: ÚHOS-C10/2013-4620/2013/420/TEh)*

[4] *Pojmy „pověření“ a „sítě sociálních služeb“ jsou představeny v kapitole č. 3 a jsou i obsahem kapitoly 2.1.2.*

[5] *Vymezení a pojmy základní sítě sociálních služeb Libereckého kraje dle Akčního plánu pro příslušný rok.*

[6] *Pracovníci služby se dělí na pracovníky v přímé péči (tj. pracovníci v sociálních službách, zdravotničtí pracovníci, pedagogičtí pracovníci, manželští a rodinní poradci a další odborní pracovníci, kteří přímo poskytují sociální služby) a ostatní pracovníky (vedoucí a administrativní pracovníci a obslužný personál). Pracovníci přímé péče jsou tedy odborní pracovníci dle § 115 odst. 1, písm. a) až e) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.*

procesem vypočítávány dle disponibilního objemu finančních prostředků dotace jednotlivým poskytovatelům služeb.

Objem finančních prostředků na krytí krajské sítě sociálních služeb Libereckého kraje je dán dle ustanovení § 101a zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v rozsahu **schváleného státního rozpočtu pro daný rozpočtový rok**.

2.1.2 Financování základní sítě sociálních služeb Libereckého kraje z prostředků státního rozpočtu a rozpočtu Libereckého kraje

Pro poskytovatele sociálních služeb, kteří jsou pověřeni k výkonu veřejné služby **v rámci krajské sítě** Libereckého kraje, jsou pro jejich financování relevantní dva **dotační tituly**:

1) K zajištění stanovené sítě sociálních služeb Libereckého kraje jsou svým objemem rozhodující svěřené finanční **prostředky státního rozpočtu dle § 101a** zákona o sociálních službách. Procesem, který slouží k přiznání dotace poskytovatelům sociálních služeb, je dotační řízení Libereckého kraje z prostředků státního rozpočtu. Dotační řízení se řídí dle platného vyhlášení dotačního řízení na příslušné období (rok).

2) Pro zajištění spolufinancování z prostředků Libereckého kraje je rozhodující dotační řízení na podporu sociálních služeb v Libereckém kraji na příslušný rok, financované z prostředků **rozpočtu Libereckého kraje dle § 105** zákona o sociálních službách. Dotační řízení se řídí ustanoveními ve Vyhlášení dotačního řízení na podporu sociálních služeb v Libereckém kraji na příslušný rok.[7]

Ustanovení dle § 101a zákona o sociálních službách (prostředky státního rozpočtu) naplňuje svým rozsahem i objemem zajištění zásadní části sociální pomoci na místní úrovni. Stejně jako všechny kraje v ČR i **Liberecký kraj spolufinancuje sociální služby – dobrovolně a nad rámec svých povinností v rámci své samostatné působnosti** v oblasti sociálních služeb. **Využívání možnosti spolufinancování ze strany krajů (ale i obcí) je dáno ustanovením § 105** zákona o sociálních službách. Jak již bylo uvedeno, je tato snaha o vícezdrojovost dána **prvky historické kontinuity, zodpovědnosti, plnění své role v procesu zajišťování sociální pomoci a snahy podílet se na řešení potřeb svých občanů**. Ostatně povinnost správy a starosti o potřeby svých obyvatel je jedním z prvků místní samosprávy.

2.1.3 Dotační řízení Libereckého kraje pro poskytovatele sociálních služeb

Pro účely vymezení je možno použít jednotlivá vyhlášení dotačních řízení, kde jsou definovány hlavní oblasti dotačního řízení:

Proces: *„Finanční podpora na sociální služby z úrovně kraje poskytovatelům služeb je poskytována v rámci tzv. řízení k poskytnutí dotace nebo příspěvku zřizovatele na sociální služby, zkráceně v rámci řízení k poskytnutí dotace.“*

Výpočet: *„Dotace, na základě tohoto výpočtu, je stanovena jednotným nediskriminujícím způsobem (objektivizovaným výpočtem) pro všechny poskytovatele služeb bez ohledu na jejich právní formu. V rámci řízení k poskytnutí dotace žádají o finanční podporu na sociální služby i krajské příspěvkové organizace, kterým vypočtená dotace bude do jejich rozpočtů poskytována formou ‚příspěvku zřizovatele‘ v souladu se zákonem č. 250/2000 Sb., v platném znění. V případě*

[7] *Z rozpočtu Libereckého kraje jsou dále hrazeny i příspěvky zřizovatele příspěvkovým organizacím zřizovaným Libereckým krajem.*

ostatních poskytovatelů služeb bude dotace na sociální službu poskytnuta formou ‚dotace' na základě Smlouvy uzavřené s krajem."

Jednotka výpočtu: *„Dotace je stanovena na základní ‚výkonovou' jednotku služby – lůžko (pro pobytové/lůžkové formy služeb) a úvazek zaměstnance – zvláště pracovníků v přímé péči (pro ostatní nepobytové/nelůžkové formy služeb)."*

Veřejná podpora: *„Řízení k poskytnutí dotace na úrovni kraje je nastaveno v souladu se zákonem o sociálních službách a evropskou legislativou v oblasti tzv. veřejné podpory, konkrétně v souladu s Rozhodnutím komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě dotace za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (dále jen ‚Rozhodnutí SGEI')."*

2.2 Výpočet finanční podpory a podíl spolufinancování služby

Koncepce tzv. vyrovnávací platby pro oblast sociálních služeb v Libereckém kraji je stanovena pro poskytovatele sociálních služeb jako: „***celková výše prostředků z veřejných rozpočtů, kterou poskytovatel sociálních služeb potřebuje k zajištění dostupnosti poskytování služby*** *(dokrytí svých provozních potřeb) vedle prostředků, které získá vlastní činností. Jedná se tedy o finanční podporu/dotaci/příspěvek zřizovatele z veřejných rozpočtů (MPSV, kraje, obcí) na podporu financování nákladů základních činností souvisejících s poskytováním sociálních služeb dle ZSS, které vzniknou při poskytování služeb obecného hospodářského zájmu pověřovaného poskytovatele. Vyrovnávací platba se nerovná dotace/příspěvek zřizovatele, ale dotace/příspěvek zřizovatele může být součástí vyrovnávací platby*".

Finanční podpora pro jednotlivé druhy služeb v jejich shlucích je stanovena jako „*rozdíl celkových obvyklých (průměrných) nákladů na úvazek pracovníka a povinného podílu spolufinancování služby (zejména z rozpočtů samospráv a dalších veřejných zdrojů)*". Při výpočtu optimální výše dotace Liberecký kraj počítá se spolufinancováním zejména z veřejných rozpočtů (obcí) v rozmezí, které je stanoveno výzvami na dotační období.

Pro uvedení příkladu, jsou pro rok **2019** nastaveny tyto hodnoty.

Druh sociální služby	***Předpokládaný podíl spolufinancování z ostatních zdrojů (zejména z rozpočtů samospráv a dalších veřejných zdrojů)***
SLUŽBY SOCIÁLNÍ PREVENCE A ODBORNÉ SOCIÁLNÍ PORADENSTVÍ – **ambulantní** a **terénní forma** služby (nezahrnují se úhrady od uživatelů) Druhy služeb: - odborné sociální poradenství (§37), - raná péče (§54), - telefonická krizová pomoc (§55), - tlumočnické služby (§56),	Podíl spolufinancování služby ze zdrojů územně samosprávných celků, příp. jiných, je pro výpočet dotace stanoven na **15 %** celkových obvyklých (průměrných) nákladů na úvazek pracovníka.

- kontaktní centra (§59), - krizová pomoc (§60), - intervenční centra (§60a), - nízkoprahová denní centra (§61a), - nízkoprahová zařízení pro děti a mládež (§62), - služby následné péče (§64) - sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi (§65), - sociálně aktivizační služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením (§66), - sociálně terapeutické dílny (§67), - terénní programy (§69), - sociální rehabilitace (§70).	
SLUŽBY SOCIÁLNÍ PÉČE A) Ambulantní a terénní forma služby Druhy služeb: - osobní asistence (§39), - pečovatelská služba (§40), - průvodcovské a předčitatelské služby (§43), - podpora samostatného bydlení (§ 43), - odlehčovací služby (§44), - centra denních služeb (§45), - denní stacionáře (§46).	Podíl spolufinancování služby ze zdrojů územně samosprávných celků, příp. jiných, je stanoven jednotným procentem ve výši **20 %**. Do jiných zdrojů se započítávají veškeré ostatní zdroje nad rámec úhrad od uživatelů služby, tj. zejména se jedná o prostředky z rozpočtů samospráv.
B) Tísňová péče (§41)	Podíl spolufinancování služby ze zdrojů územně samosprávných celků, příp. jiných, je stanoven ve výši **20 %** celkových obvyklých (průměrných) nákladů. Do jiných zdrojů se započítávají veškeré ostatní zdroje nad rámec úhrad od uživatelů služby, zejména se jedná o prostředky z rozpočtů samospráv.
SLUŽBY SOCIÁLNÍ PREVENCE – POBYTOVÁ A AMBULANTNÍ FORMA - služby s lůžkovou kapacitou Druhy služeb: Pobytové formy služby: - azylové domy (§57), - domy na půl cesty (§58), - noclehárny (§63), - služby následné péče (§64), - terapeutické komunity (§68),	Podíl spolufinancování služby ze zdrojů územně samosprávných celků, příp. jiných, je stanoven jednotným procentem pro všechny služby, a to ve výši min. **15 %** celkových obvyklých (průměrných) nákladů na lůžko. Do jiných zdrojů se započítávají veškeré ostatní zdroje nad rámec úhrad od uživatelů služby, tj. zejména se jedná o prostředky z rozpočtů samospráv.

- sociální rehabilitace (pobytová forma) (§70).	
SLUŽBY SOCIÁLNÍ PÉČE – POBYTOVÁ FORMA služby Druhy služeb: - odlehčovací služby (§44), - týdenní stacionáře (§47), - domovy pro osoby se zdravotním postižením (§48), - domovy pro seniory (§49), - domovy se zvláštním režimem (§50), - chráněné bydlení (§51), - sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče (§52).	Podíl spolufinancování služby ze zdrojů územně samosprávných celků, příp. jiných, je stanoven jednotným procentem pro všechny služby, a to ve výši min. **15 %** celkových obvyklých (průměrných) nákladů na lůžko se zohledněním složení uživatelů podle příspěvku na péči. Do jiných zdrojů se započítávají veškeré ostatní zdroje nad rámec úhrad od uživatelů služby, plateb z veřejného zdravotního pojištění, tj. zejména se jedná o prostředky z rozpočtů samospráv.

Tabulka č. 1: Ukázka předpokládaného podílu spolufinancování služby v rámci dotačního řízení

Příspěvek Libereckého kraje ve složce financování sociální služby je dle svého objemu velikostně nejvýznamnější pro financování poskytování sociálních služeb v rámci krajské sítě sociálních služeb.

Jak bylo již popsáno i v režimu služeb obecného hospodářského zájmu, stále platí vícezdrojovost financování sociálních služeb, tj. ve výpočtu se **mezi další příjmy se dále zahrnuje zejména spolufinancování ze strany místních obcí.** S touto participací výpočet tzv. vyrovnávací platby počítá a předpokládá ji pro naplnění optimálního rozpočtu poskytovatele sociální služby.

Je tedy adekvátní snahou Libereckého kraje provádět podporu pro nastavení a zajištění procesu spolufinancování na obecní úrovni.

3. ZÁKLADNÍ PROCESY K NAPLNĚNÍ SPOLUFINANCOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ZE STRANY OBCÍ

3.1 Existence vydaného Pověření služby obecného hospodářského zájmu (SGEI)

Obecně platí pro všechny situace, že poskytovatel sociálních služeb, který se uchází o finanční příspěvek obce na zajištění sociálních služeb v rozsahu základních činností, musí mít vydané **Pověření služby obecného hospodářského zájmu** (SGEI). Z předmětu vydaného Pověření lze vyvodit, zda je daná sociální služba součástí obecní, krajské nebo celostátní sítě. Současně je možné, že žadatel může mít i Pověření od jiné obce nebo i od jiného veřejného subjektu.

V případě, že poskytovatel služeb **nemá vydané** Pověření služby obecného hospodářského zájmu (SGEI), je nutné, aby **obec sama zajistila zhodnocení dané služby z hlediska financování a případně zajistila soulad s požadavky veřejné podpory**.

V prostředí financování sociálních služeb ve všech jejich druzích a formách (tj. služby poradenství, péče a prevence), na základě vydaného Pověření a kalkulace vyrovnávací platby, obce (1) **přistupují k vydanému Pověření služby obecného hospodářského zájmu,** nebo (2) **zvolí svůj vlastní procesní přístup** k financování sociálních služeb.

3.1.1 Přistoupení obce k Pověření služby obecného hospodářského zájmu

Ustanovení o **procesu přistoupení** ze strany obce zejména **ke krajskému Pověření** nebo **Pověření** vydaného **MPSV ČR** je stále nedostatečně aplikováno. Obce se tak mohou dostávat do důkazní nouze při zdůvodňování souladu financování dané služby s podmínkami veřejné podpory.

Jak bylo v předchozí kapitole konstatováno, subjekt, který financuje sociální služby v ČR, se musí vyrovnat s požadavky kladenými na zamezení nedovolené veřejné podpory. Proto Krajský úřad Libereckého kraje (ostatně jako všechny další kraje, včetně MPSV ČR) vydává poskytovatelům Pověření služby obecného hospodářského zájmu, čímž „přiznává“, že daná veřejná služba byla vybrána a bude financována v režimu zajišťujícím slučitelnost s veřejnou podporou.

Následně každý další veřejný zdroj, tzn. i obec, ať už se jedná o dotaci, nebo příspěvek zřizovatele, se může „připojit (přistoupit)“ při financování základních činností k tomuto Pověření a k vyrovnávací platbě posuzované jako celek. Posuzování, zda nedošlo k překompenzaci (nadměrnému financování), provádí pak Liberecký kraj jakožto vydavatel Pověření.

Proces přistoupení k Pověření je možno provést nejlépe v právním aktu stanovujícím podmínky a rozsah financování, tj. zejména se jedná o smlouvu o poskytnutí dotace (příspěvku) z rozpočtu obce. Je zapotřebí zdůraznit, že se přistoupení liší dle právní formy, a tím i vztahu k příjemci Pověření. Je odlišné u zřizovaných organizací a u ostatních právních forem.

3.1.2 Procesní přístup k financování poskytovatele sociální služby bez vydaného Pověření služby obecného hospodářského zájmu

Mohou se vyskytnout případy, kdy se obec rozhodne financovat registrovaného poskytovatele sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, respektive konkrétní druh sociální služby, v situaci, kdy daná sociální služba nevlastní Pověření, a tudíž není součástí žádného druhu sítě sociálních služeb (krajské nebo celostátní).

V tomto konkrétním případě se jedná o vytváření vlastní sociální politiky a přístupu k řešení situace na svém území obce, k čemuž má obec plné samosprávné právo. Obec se musí sama vyrovnat s podmínkami financování slučitelnými s veřejnou podporou. Lze obecně konstatovat, že pokud obec

shledá, že proces jejího financování poskytovatele dané služby není schopno se vyrovnat se čtyřmi podmínkami veřejné podpory (více viz kapitola 5.1.3), musí daná obec sama realizovat celý proces zajištění slučitelnosti financování s veřejnou podporou. Je vhodné nad rámec tohoto textu předestřít, že obec si mimo jiné musí provést analýzu právní formy a také, zda-li má obec rozhodují vliv z hlediska ovládající osoby.

Specifickým případem je situace, kdy obec poskytne finanční prostředky formou vyrovnávací platby na kapacity služby, které nejsou zahrnuty v rámci krajské sítě Libereckého kraje (případně MPSV). Obec musí vymezit tyto zvýšené kapacity v rámci „vlastní" sítě sociálních služeb a zajistit veškerou agendu s tím spojenou včetně vlastního pověření.

3.2 Spolufinancování obcí ve vztahu k právní formě poskytovatele sociální služby

Zajištění procesu spolufinancování sociálních služeb na místní úrovni musí vycházet z vyhodnocení klíčových oblastí, procesů a formálních náležitostí.

Obec musí vyjasnit **právní formu subjektu žadatele (poskytovatele sociální služby)**, který zajišťuje sociální službu pro dané území a kterého chce obec podporovat**.** V praxi mohou nastat tyto hlavní situace:

1. **Poskytovatel sociální služby je organizační složkou obce** – v tomto případě je financována sociální služba prostřednictvím rozpočtu obce (nejčastěji druh sociální služby – pečovatelská služba).
2. **Poskytovatel sociální služby je příspěvkovou organizací obce** – financování sociální služby prostřednictvím příspěvku zřizovatele vůči zřízené příspěvkové organizaci.
3. **Poskytovatel sociální služby je subjekt,** (1) v kterém má obec rozhodující vliv (např. nezisková organizace, která poskytuje sociální službu) nebo (2) na základě smlouvy o spolupráci s dalšími obcemi zajišťuje službu pro území dané obce.
4. **Poskytovatel sociální služby je subjekt právně zcela oddělený od obce**, tj. je v pozici žadatele o finanční nebo nefinanční plnění pro zajištění poskytované sociální služby.

Ve všech možnostech musí být zajištěno, že nedochází k nadměrnému financování nebo nehospodárnému přefinancování „podniku" nebo organizační složky obce. S ohledem na vícezdrojový koncept financování služeb je rozhodující, který subjekt („donátor") dle vydaného Pověření je označen, že provede vyúčtování služby a je odpovědný za kontrolu toho, že nedošlo k nadměrnému financování služby.

V případě, kdy obec financuje sociální službu vykonávanou příspěvkovou organizací, je vhodné, aby obec rozlišila **příspěvek na zajištění základních činností <u>každého druhu</u> sociální služby[8] v rámci složky tzv. vyrovnávací platby** a případný **příspěvek na provoz** vlastní organizace. V praxi totiž může příspěvková organizace vykonávat i jiné činnosti realizované nad rámec základních činností dle zákona o sociálních službách, nebo i mimo legislativní vymezení dle tohoto zákona.

[8] *V praxi je obvyklé, že subjekt (např. příspěvková organizace) registrovaný dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, má zaregistrováno více druhů sociálních služeb, např. pečovatelská služba a domov pro seniory, což jsou dva samostatné druhy sociálních služeb z celkově možných 33 druhů.*

V posledním případě, tj. zcela oddělený právní subjekt, který se uchází o spolufinancování své sociální služby, se jedná o komplexní posouzení, zda je proces financování tohoto subjektu slučitelný s veřejnou podporou.

3.3 Spolufinancování ze strany obcí dle způsobu financování

Z hlediska způsobu financování má **obec volbu ze dvou základních možností,** tj. zda se jedná o plnění (1) peněžní, nebo (2) nepeněžní.

V případě peněžního plnění je možné rozlišit proces financování vůči subjektům, kde má obec rozhodující vliv, tj. (1) příspěvek zřizovatele, nebo (2) financování z rozpočtu obce vůči vnitřnímu subjektu (např. sociální odbor, který poskytuje registrovanou sociální službu).

Další formy finančního plnění vůči právnímu subjektu mimo obec jsou dotace, dary[9] a např. plnění vzniklá na základě jiné formy „objednávky" (kvazi veřejné zakázky).

V případě nepeněžního plnění je možné identifikovat široké spektrum způsobů, jak obec podporuje zajišťování sociální služby. Jedná se např. o snížené nájemné, zvýhodněné služby obce, zapůjčení materiálně-technického vybavení apod. I v tomto případě má poskytovatel sociální služby povinnost přiznat hodnotu nepeněžního plnění, pakliže je směřováno k výkonu a naplnění tzv. základních činností sociální služby vůči vyrovnávací platbě.

3.4 Sdružování obcí pro spolufinancování sociálních služeb

Proces spolufinancování sociálních služeb je obsahově a procesně poměrně náročnou odbornou prací, která může být i do jisté míry **překážkou pro vyšší angažovanost ze strany obcí na procesu spolufinancování sociálních služeb.**

Zejména obce tzv. I. a II. typu se odmítají tohoto procesu účastnit pro jeho nepřehlednost, právní nejistotu, ale i administrativní náročnost. Obce I. a II. typu jsou však i nadále každý rok zatěžovány dílčími žádostmi jednotlivých poskytovatelů. Představitelé obcí nejsou lhostejní k žádostem o spolufinancování, je pro ně ale často obtížné vyznat se jak v procesu spolufinancování, tak i ve významu konkrétní žádosti o podporu.

Obce tak častokrát **ad hoc rozhodují o spolufinancování zejména na historickém základě** bez dostatečné návaznosti na skutečnou potřebnost a stanovení základní krajské sítě sociálních služeb. Obce v celé České republice průběžně hledají vhodné procesy k zajištění, zjednodušení a zpřehlednění administrativy spojené se spolufinancováním sociálních služeb, ale i nalezením svého „procesního" místa v celém tomto systému.

[9] *Financování prostřednictvím darů není systémově vhodné. Důvodem je, že v kontextu transparentnosti vyrovnávací platby je od donátora vhodné určit obdarovanému, k čemu má být dar v dané službě použit. V případě, že by se jednalo o použití daru k plnění základních činností dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, musí být hodnota daru započítána do vyrovnávací platby. Systematické určení darů mimo výkon základních činností do jisté míry obchází nastavený systém a nepodporuje stabilitu základní a garantované sítě sociálních služeb.*

Hlavní tendencí je snaha obcí III. typu (ORP) a krajů řešit danou situaci sdružováním se s obcemi nižšího typu (I. a II. stupně) k zajištění procesu spolufinancování, a tím i zvýšení participace a dostupnosti služeb ve spádovém území obcí.

Nedílnou součástí těchto procesů je i snaha o **větší kontrolu nad skutečným výkonem sociální práce na území daných obcí**. Nástroj vyšší míry spolufinancování je rovněž adekvátním nástrojem na vytváření větší kontroly, neboť rozdrobenost mnoha dílčích „drobných" finančních příspěvků nemá takový efekt jako jedna větší finanční částka s vyšší mírou veřejné kontroly. Projevuje se i **snaha poskytovatele sociální služby neztratit tak významný finanční zdroj**. Jedná se tak o zvýšenou míru angažovanosti poskytovatelů služeb, což může být spojeno i s **rozvojem vyšší dostupnosti služeb v odlehlejším území**.

Je současně zapotřebí zdůraznit, že tvorba krajské a místní sítě sociálních služeb **není jedinou povinností** směrem k zajištění pomoci osobám v nepříznivé sociální situaci. **Obec má i povinnosti dle § 94 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, zjišťovat potřeby, zajišťovat dostupnost informací, spolupracovat při zprostředkování pomoci osobám apod.**

3.5 Procesy spolufinancování obcí pohledem poskytovatelů sociálních služeb

Snahou krajské a obecní úrovně je maximální zjednodušení administrativy pro poskytovatele sociálních služeb. **Poskytovatelé sociálních služeb** jsou ve stavu, kdy **musejí každoročně žádat nejenom kraj, ale následně i každou obec**, kde poskytují své služby, **o finanční příspěvek na zajištění dostupnosti** sociálních služeb pro dané území.

V praxi zejména terénních služeb mají poskytovatelé až desítky uzavřených smluv s obcemi, což je spojeno jak s vysokou administrací žádostí, tak následně s vyúčtováním příspěvku pro každou obec. Tento **proces zatěžuje poskytovatele a odvádí je od odborné sociální práce, kterou by měli primárně poskytovat**. Uvedené je v rozporu s cílem, aby existence vícezdrojového financování podporovala místní angažovanost na řešení sociální problematiky. Aplikovaný způsob financování přináší v praxi vyšší administrativní náročnost a odčerpává kapacitu potřebnou pro poskytování sociálních služeb. **Dá se předpokládat, že zjednodušení procesu spolufinancování přinese ve svém dopadu i více času na odbornou práci poskytovatele sociální služby a odrazí se tak i v kvalitě, respektive dostupnosti sociálních služeb pro místní občany**.

Z pohledu poskytovatele sociální služby je potřeba **zdůraznit stabilitu a předvídatelnost systému** (spolupráce) při zajištění každoročního procesu spolufinancování sociálních služeb. Výpadek po dobu i jen jednoho roku může mít zásadní negativní dopad na kvalitu, resp. dostupnost sociálních služeb a života v obci. Pro zajištění předvídatelných podmínek je vhodné stanovit i výhled spolufinancování na delší časový úsek.

Při sestavování příspěvku od obce je zapotřebí mít na paměti, že spolufinancování je koncipováno jako **příspěvek na zajištění a zejména na zachování dostupnosti sociální služby** pro občany dané obce. Cílem opatření je zajištění reálného financování poskytovatelů sociálních služeb, a tím i optimálního poskytování sociálních služeb v daném území.

V kontextu Metodiky je vhodné zmínit, že by poskytovatelé sociálních služeb měli v rámci výpočtu tzv. vyrovnávací platby do stanovené **vyrovnávací platby započítat všechny příjmy, a to peněžní i nepeněžní, které získali k výkonu základních činností** dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních

službách. Tj. v případech, že obec zvolí formu podpory např. prostřednictvím zvýhodněného (sníženého) nájemného, bude tyto částky započítávat do vyrovnávací platby.

3.6 Vymahatelnost dostupnosti služeb ze strany obcí

Pokrytí a zajištění dostupnosti sociálních služeb nemusí být ve všech místech spádového území stejné. Proces zajištění spolufinancování ze strany obcí ale **umožňuje vyšší kontrolu a vymahatelnost působení poskytovatelů sociálních služeb na daném území**.

Důvodem je, že se poskytovatel služby v případě neplnění svých závazků vůči jedné konkrétní obci, která danou službu samostatně spolufinancuje v řádech jednotek tisíc, nedostává do potřebného provázání s danou obcí. V praxi se potvrzuje, že **společné financování** (tj. ve větším objemu formou jedné finanční částky) **vede k lepší dostupnosti a pokrytí a ochotě poskytovat služby na celém spádovém území, tj. i v obcích I. typu.**

Ostatně, sdružené prostředky jsou v rozpočtu poskytovatele sociálních služeb svým podílem významnější a poskytovatel tak má vyšší snahu a možnost reagovat na potřeby „celého“ spádového území a nikoliv pouze jeho určité (např. středové) části.

4. ZAJIŠTĚNÍ SPOLUFINANCOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB Z ROZPOČTŮ OBCÍ

4.1 Základní procesy v oblasti koordinace a zajištění spolufinancování sociálních služeb ze strany obcí

Obce se oprávněně snaží **posilovat svoji roli v požadavcích** na obsah, formu, ale i rozsah zajišťování sociálních služeb na místní úrovni prostřednictvím krajské sítě sociálních služeb. Posílení této role bylo i jedním z dílčích cílů reformy decentralizace financování na krajskou úroveň, **tj. posílit větší participaci krajů a obcí na procesu plánování a zajišťování sociálních služeb.** Součástí tohoto procesu jsou i procesy **financování sociálních služeb**.

V probíhajících aktivitách směřujících k účasti rozpočtů obcí, případně i svazků obcí v procesu spolufinancování sociálních služeb lze vysledovat nejenom diskusi, ale i konkrétní realizační kroky směrem k **zajištění či posílení této složky vícezdrojového financování**. Důležitým krokem podporujícím tuto tendenci je **vyšší zapojení obcí do procesu spolurozhodování** a současné provázání s procesem místně příslušného krajského plánování a zajišťování sociálních služeb.

Obce, případně svazky obcí se prvotně začaly **sdružovat v rámci procesů komunitního plánování** k zajištění procesu partnerského plánování a spolurozhodování o podobě sítě služeb. Následným krokem bylo i prohloubení a **koordinace spolufinancování poskytovatelů sociálních služeb**, tj. obce začaly sdružovat své finanční prostředky pro spolufinancování sociálních služeb ke zjednodušení celého procesu a prohloubení tohoto nástroje pro zajištění sociálních služeb pro své území.

Způsoby spolufinancování se liší v závislosti na rozlišení, zda „sdružené“ finanční prostředky obcí jsou předmětem **samostatného řízení pro oblast registrovaných sociálních služeb nebo jsou spojeny s dalšími oblastmi**. Konkrétně se tak jedná o:

1. spolufinancování **pouze** registrovaných poskytovatelů sociálních služeb, kteří jsou součástí zejména **krajské sítě sociálních služeb**, nebo
2. financování různého spektra oblastí, kde **sociální služby** jsou jedním z oprávněných žadatelů v rovné „konkurenci“, **např. s volnočasovými, kulturními a zájmovými projekty**.

V rámci návrhu Metodiky se **přikláníme ke sdružení finančních prostředků pouze pro zajištění sociálních služeb**, respektive v případech financování dalších oblastí ke stanovení jasného výpočtu pro alokaci prostředků pro spolufinancování poskytovatelů sociálních služeb. **Klady tohoto řešení jsou:**

- Jasná výše finanční participace v rámci vícezdrojového financování.
- Konkrétní částka je vztažena vůči předpokládané míře zajištění spolufinancování pro poskytovatele z jiných zdrojů (zejména z rozpočtů samospráv).
- Rozhodování obcí je předvídatelné a dlouhodobě stabilní.

Druhým krokem je snaha obcí podpořit větší dostupnost služeb zjednodušením procesu spolufinancování a sdružování finančních prostředků, především obcí I. a II. typu, do společného fondu na úrovni zejména obcí, případně i sdružení obcí. V současné době lze odlišit dvě **hlavní možnosti řešení:**

(1) **fond na úrovni obce** zejména třetího typu (ORP), případně

(2) **fond na úrovni sdružení obcí.**

4.2 Spolufinancování sociálních služeb – koordinační a sdružovací procesy

4.2.1 Základní popis a vymezení

Obce se sdružují k plnění zájmů obcí a občanů do dobrovolných svazků dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nebo do jiných právních uskupení, jako např. místní akční skupiny.

V rámci předmětu Metodiky, tj. zefektivnění spolufinancování sociálních služeb ze strany obcí, lze identifikovat tyto **procesy obcí k zajištění spolufinancování poskytovatelů sociálních služeb**:

1. **Koordinační role obce** – zejména obce s rozšířenou působností (ORP) na základě spolupráce mezi obcemi při výkonu samostatné působnosti dle § 46 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.
2. **Sdružování obcí** v rámci dobrovolných svazků obcí (dle § 49–53 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích), kdy jednou z aktivit svazku je financování služeb pro území sdružených obcí.

Podstata koordinačních a sdružovacích procesů, které iniciují zejména obce s rozšířenou působností (případně svazky obcí), vychází ze snahy **podpořit zapojené místní obce do procesu zajištění dostupnosti sociálních služeb** na místní úrovni a současně snížit veškeré administrativní nároky na ně plynoucí z těchto procesů.

Proces koordinace obcí, zejména obcemi s rozšířenou působností vůči místním obcím, je založen na rozložení a **výpočtu velikosti příspěvku na spolufinancování** k zajištění dostupnosti sítě sociálních služeb. Přitom obec vyššího typu **zajišťuje celý administrativní proces** a stává se jediným subjektem, se kterým konkrétní sociální služba komunikuje – uzavírá smlouvu o spolufinancování. Obec vyššího typu rovněž jako jediná **přistupuje k vydanému krajskému Pověření**, tj. v ideálním případě spolufinancuje krajem pověřenou sociální službu ze „sdružených" finančních zdrojů jednou smlouvou za celé spádové území. Druhou alternativou **může být i zajištění tohoto procesu svazkem obcí.**

Specifickým příkladem sdružování obcí je **spolupráce s jinou obcí** na základě např. smlouvy o spolupráci. Tento případ je ale specifický, protože neřeší otevřené spolufinancování v rámci daného území, ale řeší zajištění a spolufinancování konkrétní sociální služby.

4.2.2 Spolufinancování obcí pro zajištění sociálních služeb v rámci krajské a celostátní sítě sociálních služeb

Obec ve své samosprávné činnosti spolufinancuje sociální služby na svém území. Pro naplnění tohoto záměru je rozhodující, zda daný žadatel je subjekt poskytující sociální služby, či např. volnočasové aktivity. V druhém případě je rozhodující, zda má žadatel platné Pověření služby obecného hospodářského zájmu (SGEI). Obce tak mají tyto dvě možnosti:

1. Financovat služby **mimo režim sociálních služeb**, tj. sdružené prostředky slouží k rozvoji území jako takovému a nikoliv pouze pro registrované sociální služby. Tato varianta předpokládá, že existuje dotační titul (podprogram), do kterého se mohou přihlásit i subjekty nabízející volnočasové a zájmové aktivity pro dané spádové území. Může tak dojít k vyšší koncentraci finančních prostředků a většímu dopadu na dané území. Tento model ale není předmětem této předkládané metodiky spolufinancování sociálních služeb.

2. **Financovat registrované sociální služby**, přičemž obec, která bude služby financovat, musí zjistit, zda daná služba:

- **Je zařazena do krajské sítě sociálních služeb Libereckého kraje** a pověřena jakožto služba obecného hospodářského zájmu (SGEI).
- Není zařazena do krajské sítě sociálních služeb Libereckého kraje, **ale je pověřena např. z úrovně MPSV ČR** jakožto služba obecného hospodářského zájmu (SGEI) a je součástí sítě služeb s celostátní působností.
- **Není zařazena do žádné** existující sítě sociálních služeb a nebylo jí vydáno Pověření služby obecného hospodářského zájmu (SGEI).

V procesu spolufinancování je možné realizovat financování obcí nebo svazku obcí skrze tyto **varianty** využívající již procesy vydání Pověření jiným subjektem (krajem nebo MPSV):

1. Přistoupení k Pověření **vydanému Libereckým krajem**[10] v rámci krajské sítě sociálních služeb.
2. Přistoupení k Pověření **vydanému MPSV ČR** v rámci sítě služeb s celostátní a nadregionální působností.

Varianta s využitím procesu přistoupení je pro obec nejvýhodnější a současně směřuje k rozvíjení již společně vyjednaných, stanovených sítí sociálních služeb na území kraje či celostátní sítě služeb.

Poznámka: V praxi se může vyskytnout situace, že obec může přistoupit i k Pověření vydanému jiným veřejným subjektem, například jinou obcí. V tomto případě spoluvytváří jinou než krajskou nebo celostátní síť.

4.2.3 Výpočet příspěvku na zajištění dostupnosti sociálních služeb

Výpočet požadavku spolufinancování od místně příslušných obcí vychází z podílu spolufinancování stanoveného Libereckým krajem v rámci aktuálně platného vyhlášení dotačního řízení Libereckého kraje. Způsob stanovení požadavku na výši příspěvku jednotlivých obcí při spolufinancování v rámci ORP či sdružených obcí by měl vycházet z klíčových hodnot:

1. Počet obyvatel
2. Výkony poskytovatele sociálních služeb vůči dané obci
3. Jiná jednotka, např. zohlednění demografických ukazatelů, sociálních indexů, vzdálenosti do míst poskytování služby, případě dle daňových příjmů obce v procentech

Z hlediska optimální varianty se jeví jako **nejvhodnější nastavit výpočet příspěvku na spolufinancování podle počtu obyvatel** ke konkrétnímu datu předchozího roku. V praxi se vlivem časové nedostupnosti aktuálních dat z ČSÚ vychází z dostupných čtvrtletních údajů.

4.2.4 Výzva a proces zajištění příspěvků

V případě, že je obec III. typu koordinátorem procesu spolufinancování a zvolila si jako kritérium výpočet počtu obyvatel na daném území, je jejím prvním úkolem rozpočítání částky na počet obyvatel. Následně **obec III. typu (ORP) vyzve k příspěvku a poukázání příspěvku na účet místní obce I. a II. typu.**

Vychází se z předpokladu, že „koordinační“ **obec III. typu se bude nadále minimálně podle svého počtu obyvatel podílet**. V praxi dochází k tomu, že právě obec III. typu dnes alokuje zvýšené finanční prostředky, neboť do této doby také sama významně spolufinancovala sociální služby. Je zapotřebí objem těchto finančních prostředků minimálně zachovat.

[10] *Metodika neřeší specifické případy přistoupení k Pověření vydanému jiným krajem.*

Příklad: Obec III. typu (ORP) rozdělila předpokládanou výši spolufinancování na formu služeb pobytových a služeb v terénní a ambulantní formě. Služby pobytové sama spolufinancovala mimo rámec výpočtu. Služby v terénní a ambulantní formě rozpočítala mezi místní obce podle počtu obyvatel.

4.2.5 Průběh zajištění spolufinancování při využití koordinační role obce III. typu

Celkový proces se skládá z těchto dílčích kroků:

1. Liberecký kraj provádí proces stanovení krajské sítě sociálních služeb na následující období minimálně kalendářního roku.
   - Obce mají možnost vstupovat do procesu stanovení jak rozsahu, tak i požadavků na krajskou síť v rámci limitů alokace prostředků ze státního rozpočtu.
   - Pro obce je podoba krajské sítě důležitá pro informaci o rozsahu, druzích a parametrech pro jejich území obce.

2. Liberecký kraj po schválení parametrů krajské sítě provede výzvu a výběr poskytovatelů sociálních služeb k zajištění krajské sítě sociálních služeb konkrétními poskytovateli sociálních služeb.
   - Pro obce existuje konkrétní seznam poskytovatelů sociálních služeb s parametry rozsahu a výkonů.
   - Obce tedy znají veřejný seznam pověřených subjektů a jejich služeb, kterým bylo vydáno Pověření služby obecného hospodářského zájmu (SGEI).

3. Liberecký kraj schvaluje vyhlášení dotačního řízení Libereckého kraje (včetně všech návazných dokumentů) na následující rozpočtový rok pro zajištění krajské sítě sociálních služeb.
   - Obce po schválení „Vyhlášení dotačního řízení“ kraje znají předpokládanou procentní výši spolufinancování z dalších rozpočtů, tj. zejména obcí.

4. Liberecký kraj shromáždí žádosti o finanční podporu od pověřených poskytovatelů sociálních služeb a tyto zhodnotí dle schválených kritérií a požadavků.

5. Orgány kraje schvalují z došlých a zhodnocených žádostí o dotaci (v rámci svých dotačních titulů) výši financování konkrétních poskytovatelů jednotlivých druhů služeb v rámci krajské sítě sociálních služeb.
   - Obce znají konkrétní výši financování dané sociální služby a v procentním vyjádření i výši předpokládaného zajištění spolufinancování z dalších zdrojů, tj. zejména z rozpočtů obcí.

6. Obec, která koordinuje proces spolufinancování (ideálně obec III. typu), provede výpočet výše spolufinancování na jednotlivé místně příslušné obce.
   - Jako vhodné kritérium je počet obyvatel k uzavřenému čtvrtletí předchozího roku.

7. Obec III. typu vyzve k příspěvku na spolufinancování a k zajištění dostupnosti služeb obce nižšího typu, případně další obce.

8. Mezi obcí III. typu, která koordinuje proces, a obcemi je uzavřena smlouva o příspěvku na spolufinancování sociálních služeb.

9. Obec III. typu provede výběr a rozhodnutí o spolufinancování pověřených poskytovatelů sociálních služeb prioritně v rámci krajské sítě sociálních služeb Libereckého kraje.

10. Obec III. typu jako jediná za zúčastněné obce přistupuje k vydaným Pověřením služeb obecného hospodářského zájmu.

11. Obec III. typu uzavírá smlouvu s konkrétními poskytovateli služeb o zajištění dostupnosti a spolufinancování služby pro území obcí.

12. Po skončení období smluvního závazku poskytovatel sociální služby provádí již pouze jedno vyúčtování vůči obci III. typu.

V případě funkčního zajištění na úrovni obce II typu, což může být dáno skutečností zajištění vhodných podmínek, nebo naopak nezapojení se obce III typu do tohoto procesu, je možné tento proces aplikovat již na úrovni obce II. typu.

Je relevantním podnětem, že zajištění organizace, správa a fungování tohoto procesu je jistým zatížení pro danou obec vyššího typu (tj. ta, které provádí celý proces) nad rámec již zajišťovaných povinností. Je možné zajistit, obdobně jako v jiných formách aktivit, že určitý příspěvek (stanovené procento) z vybraných finančních prostředků bude alokováno na zajištění správy tohoto procesu, tj. zajištění administrativního pracovníka, předvstupní kontrola žádostí a příprava podkladů, evidence, zveřejňování smluv, zajištění kontroly vynakládání finančních prostředků, archivace apod.

4.2.6 Popis průběhu a zajištění procesu na konkrétním příkladu

Parametrický popis konkrétního příkladu k zajištění spolufinancování na úrovni obce III. typu v rámci (ORP) Znojmo:

1. Obec III. typu město Znojmo (ORP) se připojila ke krajskému Pověření služby obecného hospodářského zájmu Jihomoravského kraje.

2. Obec III. typu město Znojmo (ORP) vyzvala 111 spádových území (pozn. 110 obcí ve správním obvodu ORP Znojmo – tou 111. obcí je samo město, které zafinancovalo své terénní + ambulantní a pobytové sociální služby ve své síti) ke spolufinancování sítě sociálních služeb.

3. Míra podílu spolufinancování ze strany obcí I. a II. typu je počítána pro služby v terénní formě.

4. Spolufinancování ambulantních a pobytových služeb je nadále zajišťováno obcí III. typu městem Znojmo (ORP).

5. Výpočet požadavku spolufinancování od místně příslušných obcí oblasti Znojma vychází ze stanoveného předpokládaného podílu dle kritérií Jihomoravského kraje.

6. Rozpad vypočteného požadavku na jednotlivé obce je počet obyvatel k 31. 12. předchozího roku (v případě nedostupnosti aktuálních dat z ČSÚ se v době výzvy vychází z dostupných údajů).

7. Mezi obcí III. typu městem Znojmo (ORP) a obcemi je uzavřena smlouva o příspěvku na spolufinancování sociálních služeb mezi obcí III. typu a místními obcemi.

8. Pro spolufinancování na rok 2017 se v rámci této první výzvy účastnilo ze 110 obcí celkem 101 obcí.

9. Nad rámec získaných prostředků na spolufinancování od obcí město Znojmo spolufinancuje sociální služby částkou cca 10 mil. Kč v roce 2017 (pozn.: viz usnesení rady a zastupitelstva na www.znojmocity.cz).

10. Částka vlastního spolufinancování z rozpočtu města Znojma je obdobná jako v předcházejících letech, tj. nedochází k jejímu snižování na úkor získaných dodatečných prostředků od obcí.

11. Dotační řízení zajišťuje město Znojmo.

12. Výhodou tohoto řešení (dle sdělení zapojených aktérů) pro zapojené obce je:
    - Snížení administrativní zátěže spojené s jednotlivými žádostmi poskytovatelů sociálních služeb.
    - Vyrovnání se s požadavky veřejné podpory (jedná se zejména o služby s úhradou od klienta) a současně obec nemusí stanovovat vlastní procesy a kritéria rozhodování.
    - Snížení administrativy pro poskytovatele sociálních služeb, neboť spolufinancování probíhá formou jedné smlouvy.
    - Zvýšený objem finančních prostředků pro poskytovatele sociálních služeb, a tak i naplnění předpokladu pro zajištění dalších finančních zdrojů v rámci spolufinancování.
    - Největší výhodou je zjednodušení náročného procesu veřejné podpory, administrativy a dotačního řízení pro obce I. a II. typu ve spolupráci s příslušnou ORP a krajem, a to skrze komunitní plánování sociálních služeb.
    - Zajištění dostupnosti sociálních služeb ve spádovém území ORP – kvalitně, efektivně, hospodárně.
    - Otevřený proces.

4.2.7 Zhodnocení procesů a jejich dopadů

Mezi **výhody** je možné zařadit jednoduchý a transparentní systém pro místní aktéry. Další výhodou je zachování participace a vnímání sociálních služeb na místní úrovni.

Model spolufinancování na úrovni obce řeší případy, kdy se určité obce III. typu (ORP) nechtějí procesu účastnit. Model je možné aplikovat i pouze ve vybraných obcích III. typu v rámci Libereckého kraje.

Adekvátně nastavená spolupráce mezi místními obcemi podporuje proces přípravy a naplňování místních komunitních plánů.

Naopak **nevýhodou** je skutečnost, že obce III. typu musejí informovat obce I. a II. typu a každoročně je vyzvat k příspěvku. Obce III. typu musí zajišťovat celý proces, který ale může být shodný s již vytvořenými a používanými procesy a může probíhat v návaznosti na ně.

4.2.8 Příklady dobré praxe obcí a sdružení obcí a příklady smluvních podmínek

Každý proces má své dílčí regionální odlišnosti dané místními souvislostmi. Uvádíme příklady pojetí jednotlivých smluv uzavřených mezi obcemi a městy. Smluvní podmínky se většinou liší názvem, nicméně podmínky spolufinancování jsou podobné nebo odlišné jen mírně.

Blansko – Smlouva o příspěvku na spolufinancování sítě sociálních služeb pro daný kalendářní rok je uzavřená za účelem spolufinancování základní sítě sociálních služeb. Podíl jednotlivých obcí je stanoven u služeb sociální prevence a sociálního poradenství podle počtu obyvatel, u služeb sociální péče podle počtu osob, které služby využívají. Vychází se z údajů benchmarkingové aplikace spravované Jihomoravským krajem. Zbývající částku hradí z vlastních zdrojů Blansko. Dále smlouva stanovuje přesné částky, které obce městu Blansko odvedou za každou z uvedených skupin služeb.

Bučovice – Smlouva o poskytnutí účelového příspěvku z rozpočtu obce ke spolufinancování sociálních služeb (v rámci správního obvodu obce s rozšířenou působností Bučovice) je uzavřená za účelem zajištění provozu služeb sociální prevence, služeb sociálního poradenství a sociálních služeb poskytovaných ve správním obvodu obce s rozšířenou působností Bučovice. Výše účelového příspěvku je stanovena podle počtu obyvatel obce.

Břeclav – Smlouva o příspěvku na spolufinancování sítě sociálních služeb ORP je uzavřena za účelem zajištění spolufinancování minimální sítě sociálních služeb ve správním obvodu obce s rozšířenou působností Břeclav. Obec přispěje městu Břeclav na dokrytí provozních a mzdových nákladů v souladu s plněním závazku veřejné služby k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb ve správním obvodu ORP Břeclav částkou stanovenou dle počtu obyvatel obce.

Kyjov – Veřejnoprávní smlouva o poskytnutí účelového příspěvku z rozpočtu obce ke spolufinancování sociálních služeb má předmět: „*poskytnutí účelového příspěvku z rozpočtu obce za účelem spolufinancování Minimální sítě sociálních služeb ve správním obvodu obce. Výčet konkrétních služeb a jejich poskytovatelů je přílohou smlouvy*“. Město ve smlouvě deklaruje, že tento příspěvek využije na zabezpečení spolupodílu na financování vybraných sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb. ve správním obvodu obce s rozšířenou působností[11]. Dokument „Financování sociálních služeb na Kyjovsku“ přesně stanovuje i způsoby výpočtu jednotlivých částek.

Slavkov u Brna – Odbor sociálních služeb městského úřadu na základě podnětů připravil návrh na zajištění financování prostřednictvím ORP. Systém je nastaven tak, že na spolufinancování se dvěma

[11] *V jiných zveřejněných veřejnoprávních smlouvách toto takto deklarováno není.*

třetinami podílí ORP Slavkov u Brna, zbývající třetinu kryjí příspěvky obcí, stanovené podle počtu obyvatel. Výše částky je vypočítána vždy pro příslušný kalendářní rok, na základě požadavků poskytovatelů. Předpokladem pro čerpání příspěvku je samozřejmě skutečnost, že je dotovaná služba zařazena do komunitního plánu sociálních služeb ORP Slavkov u Brna. Kladem této spolupráce je skutečnost, *„že si představitelé obcí uvědomili nutnost zajištění a zejména zachování jednotlivých druhů poskytovaných služeb bez ohledu na to, zda v té které obci existuje aktuální potřeba. Služba je tedy v rámci systému předplácena, příspěvek není vnímán jako příspěvek na zajištění, ale spíše na zachování služby.*“ Model spolufinancování sociálních služeb je realizovaný v celém obvodu ORP, který tvoří 17 obcí a jedno město jako přirozené regionální centrum. Autoři uvádějí, že je důležité uplatnění principu solidarity, *„kdy obce danou službu financují, i když ji třeba aktuálně nevyužívají. Avšak v této oblasti nelze odhadnout, kdy bude ten který občan službu potřebovat*“.

Znojmo – Smlouva o příspěvku na spolufinancování sociálních služeb v síti ORP Znojmo je uzavřena za účelem zajištění spolufinancování terénních sociálních služeb v obci s rozšířenou působností Znojmo. Obec se zavazuje uzavřít s městem smlouvu na následující roky (2019 a 2020) vždy nejpozději do 31. 3. daného roku dodatkem ke smlouvě, ve kterém bude vyčíslena aktuální částka příspěvku na spolufinancování sociálních služeb v síti ORP Znojmo pro daný rok, dle aktuálního výpočtu městem Znojmem. Podíl jednotlivých obcí správního obvodu ORP je ve smlouvě pro rok 2018 stanoven podle počtu obyvatel k ukončenému roku 2016. Zbývající náklady nese z vlastních zdrojů město Znojmo.

Fond na úrovni sdružení obcí

Jako příklad je možné použít **Svazek obcí Blatenska**. Svazek tvoří celkem 32 obcí, s výjimkou Blatné se jedná o obce s malým počtem obyvatel. Obce vytvořily společně Komunitní plán sociálních služeb, ve kterém uvádějí, že *„se rozhodly řešit sociální politiku společně, aby tak garantovaly svým občanům kvalitní zabezpečení základních životních, tj. především biologických, psychických a sociálních potřeb. Proces je ve stavu zahájení dlouhodobého plánování a realizace vlastního sociálního programu vytvořeného na komunitní bázi“.* Město Blatná je jako obec III. typu transferujícím orgánem Komunitního plánu sociálních služeb, ostatní obce přispívají ze svých rozpočtů na jimi zřizovanou pečovatelskou službu, aktivní politiku zaměstnanosti, případně na individuální potřeby „svých“ sociálně potřebných obyvatel.

Obce vyššího typu financují sociální služby místních obcí nižšího typu – Jako příklad je možné použít město **Třebíč**. Jedním z cílů města Třebíče jako smluvního partnera projektu Svazu měst a obcí ČR „Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností“ je zapojení co největšího počtu obcí v jeho správním obvodu obce s rozšířenou působností do systému spolufinancování sociálních služeb. Město má zpracovány „Zásady financování sociálních služeb z rozpočtu města Třebíče“, dle kterých již od roku 2011 finančně podporuje poskytovatele sociálních služeb ve městě.

4.3 Proces realizace spolufinancování ze strany obcí – variantní doporučení

V návaznosti na vymezení základních principů je možné pro každou obec rozhodnout se mezi **dvěma modely pro řešení zajištění spolufinancování ze strany obcí v rámci krajské sítě sociálních služeb**:

1. Obce nadále činí kroky samostatně, tj. ponechání stávajícího stavu.

2. Posílení koordinační role obce vyššího typu, případně uskupení obcí.

Je patrné, že snahou Libereckého kraje je podporovat druhé řešení naplňující zajištění větší dostupnosti a adresnosti krajské sítě sociálních služeb.

4.3.1 Obce nadále činí kroky samostatně – ponechání stávajícího stavu

Jedná se o **nezasahování do samostatné role obcí, které ji vykonávají dle vlastního uvážení, svými vlastními „oddělenými" a různě pojatými procesy vůči poskytovatelům sociálních služeb, kteří poskytují služby na území dané obce**.

Jedná se o stav, kdy nadále budou obce ad hoc, individuálně nastavenými procesy financovat, respektive „spolufinancovat" poskytovatele sociálních služeb. Obce všech typů v rámci Libereckého kraje budou dle vlastního uvážení pro každé rozpočtové období rozhodovat o výši, formě a příjemcích příspěvku na zajištění sociálních služeb na svém území.

Mezi hlavní **výhody** této varianty patří:

- Obce nemusejí na systému krajské sítě sociálních služeb participovat, ale budou mít i nadále výhody z využívání sociálních služeb na svém území. Nicméně je zapotřebí zdůraznit, že tato „výhoda" se v časově dlouhodobém období může projevit negativně, že nemusí být zajištěn potřebný rozsah a kvalita sociálních služeb pro danou obec.

Mezi **nevýhody** lze zahrnout:

- Každá obec (pakliže je předpokladem, že se chce spolupodílet na zajištění sociálních služeb) se musí vyrovnat s požadavky veřejné podpory sama. Poskytovatelé sociálních služeb budou muset i nadále zajistit pokrytí vyšší administrativy žádostí, smluv, včetně jejich vyúčtování, a to s každou obcí v rámci Libereckého kraje.
- Další nevýhodou je, že obce i nadále musejí podstupovat celý administrativní proces, včetně stanovení a schválení pravidel přidělení finanční (případně i nefinanční) podpory, obdobně jako Liberecký kraj. Uvedené je zejména pro obce I. a II. typu vysoce rizikové, časově, finančně a administrativně náročné.
- Za další nevýhodu lze považovat, že není zajištěna kontinuita a předvídatelnost výše spolufinancování poskytovatelů sociálních služeb ze strany obcí.
- Rovněž není možné zaručit ze strany poskytovatelů schopnost zajistit potřebný rozsah poskytování služeb na území obce v případě, že obec odmítne spolufinancovat sociální službu.

4.3.2 Posílení koordinační role obce vyššího typu, případně uskupení obcí

Obce se uskupují k plnění různých činností a cílů, ať už do dobrovolných svazků dle třetího dílu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nebo jiných právních uskupení, jako např. místní akční skupiny.

Podstata koordinační role obce s rozšířenou působností (ORP) vychází ze snahy podpořit místní obce I. a II. typu v procesu zajištění sociálních služeb na místní úrovni a současně snížit veškeré administrativní nároky na ně plynoucí z tohoto procesu.

Proces, který je již aplikován některými obcemi III. typu, je založen na spolufinancování (příspěvku), který vynakládají obce I. a II. typu k místně příslušné obci III. typu. Obec III. typu se tak stává subjektem vůči poskytovateli sociálních služeb a současně obec III. typu přistupuje k vydanému krajskému Pověření, tj. jednou smlouvou s konkrétní a pověřenou sociální službou, která je součástí sítě služeb, zajišťuje spolufinancování z těchto sdružených zdrojů. V praxi je možné postihnout tímto procesním modelem tři různé varianty, které směřují k rozvíjení již existujících sítí služeb:

1. Přistoupení k Pověření vydanému Libereckým krajem v rámci krajské sítě sociálních služeb.
2. Přistoupení k Pověření vydanému MPSV ČR v rámci sítě služeb s celostátní a nadregionální působností.
3. Přistoupení k Pověření vydanému obcemi, které si stanovily své požadavky a svou podobu místní sítě sociálních služeb.

V případě, že obce chtějí část finančních prostředků alokovat i vůči jiným subjektům, tj. těm, které nejsou součástí sítě služeb a nemají vydané Pověření služby obecného hospodářského zájmu, mají tyto dvě možnosti:

1. Financovat registrované sociální služby, přičemž obec, která bude služby financovat, musí rozhodnout, zda daná služba (1) spadá, či (2) nespadá mezi služby obecného hospodářského zájmu.
2. Financovat služby (3) mimo režim sociálních služeb, tj. sdružené finanční prostředky, slouží k rozvoji území jako takovému a nikoliv pouze pro registrované sociální služby. Tato varianta předpokládá, že existuje dotační titul (podprogram), do kterého se mohou přihlásit i volnočasové a zájmové aktivity pro dané spádové území. Dojde k vyšší koncentraci finančních prostředků a většímu dopadu na dané území. Tento model ale není předmětem této předkládané metodiky spolufinancování sociálních služeb a jeho realizací se nedosáhne optimálního fungování a dostupnosti sociálních služeb pro dané území.

Výpočet požadavku spolufinancování od místně příslušných obcí vychází ze stanoveného předpokládaného podílu spolufinancování Libereckého kraje. Rozpad stanoveného požadavku na jednotlivé obce je optimální nastavit jako počet obyvatel k určitému datu předchozího roku. V praxi se vlivem časové nedostupnosti aktuálních dat z ČSÚ vychází z dostupných čtvrtletních údajů.

Po rozpočítání částky na počet obyvatel (rovnoměrně) obec III. typu vyzve k příspěvku dle počtu obyvatel místní obce I. a II. typu. Zde je předpoklad, že se obec III. typu bude také podle počtu obyvatel podílet. V praxi dochází k tomu, že právě obec III. typu alokuje zvýšené finanční prostředky, neboť do této doby také sama významně spolufinancovala sociální služby.

Příklad: Obec III. typu (ORP) rozdělila předpokládanou výši spolufinancování na služby pobytové a služby v terénní a ambulantní formě. Služby pobytové sama spolufinancovala mimo rámec výpočtu. Služby v terénní a ambulantní formě rozpočítala mezi místní obce podle počtu obyvatel.

Mezi zapojenými obcemi je uzavřena smlouva o příspěvku. Řízení s poskytovateli sociálních služeb zajišťuje obec III. typu, přičemž se obec III. typu připojuje ke krajskému Pověření služby obecného hospodářského zájmu Libereckého kraje. Proces musí podporovat a zachovávat návaznost na komunitní plánování na místní úrovni.

Mezi **výhody** je možné zařadit:

- Jednoduchý a transparentní systém pro místní aktéry. Další výhodou je zachování participace a vnímání sociálních služeb na místní úrovni.
- Model spolufinancování na úrovni obce řeší případy, kdy se určité obce III. typu (ORP) nechtějí procesu účastnit. Model je možné aplikovat ve vybraných obcích III. typu v rámci krajské sítě služeb, případně i na úrovni obcí II typu.

Naopak **nevýhodou** je skutečnost, že:

- Obce III. typu musejí informovat obce I. a II. typu a každoročně je vyzvat k příspěvku.

- Obce III. typu zajišťují proces, který ale může být shodný s již vytvořenými a používanými procesy a může probíhat v návaznosti na ně.

5. PŘEDSTAVENÍ FINANCOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB V KONTEXTU VEŘEJNÉ PODPORY

5.1 Systém sociálních služeb a jejich financování

Sociální služby, které jsou součástí systému sociální ochrany, mají svoji definovanou roli v návaznosti na tzv. **sociální událost**, tj. riziko, které je objektivní a je zapotřebí pomocí veřejných služeb na něj reagovat.

Pakliže je jedinec, případně i celá rodina zasažena tzv. sociální událostí, má nárok na adekvátní sociální ochranu. Systém sociálního zabezpečení naplňuje sociální ochranu.

Systém sociálního zabezpečení má tři složky:

1) sociální pojištění (důchodové a nemocenské pojištění)
2) státní sociální podpora (dávkový systém především pro rodiny s dětmi)
3) sociální pomoc

Sociální pomoc je vázána na situace hmotné a sociální nouze, které jedinec není schopen řešit sám nebo s pomocí vlastní rodiny. Jedná se o oblast sociálně-právní ochrany dětí, dávky sociální pomoci a sociální služby.

Sociální služby se řídí zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v aktuálním znění a návaznou vyhláškou č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Zákon upravuje podmínky poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci a rozděluje pomoc do 33 druhů sociálních služeb a základního sociálního poradenství, které je součástí každého druhu sociální služby. Zákon rozlišuje sociální služby na služby sociální péče a sociální prevence a poradenství.

Sociální služby upřednostňují řešení sociální události v místním a přirozeném prostředí. Ostatně ustanovení § 38 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, definuje, že *„Služby sociální péče napomáhají osobám zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost, s cílem podpořit život v jejich přirozeném sociálním prostředí a umožnit jim v nejvyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti, a v případech, kdy toto vylučuje jejich stav, zajistit jim důstojné prostředí a zacházení. Každý má právo na poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí.*“

Je snahou všech aktérů řešit intervence sociálních služeb na co nejnižší úrovni, a to tak, aby byly dostupné v místě přirozeného setrvání občana – v domácím prostředí či v místní komunitě.

Při poskytnutí sociální služby se většinou jedná o pomoc občanovi, který má v místě obvykle vytvořenou svou vztahovou síť s okolím. Ostatně pomoc občanovi je jedním ze základních prvků opodstatnění existence místní samosprávy. Obec dle § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, *„pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů*“.

Potřeby osob ohrožených určitou „sociální událostí“ mají být předmětem zájmu obce. Uvedený problém je možné vnímat i skrze složky sociální nebo ekonomické. Z hlediska složky sociální se jedná o základní princip zachování a rozvíjení společenství (komunity) na místní úrovni. Současně složka ekonomická je vázaná na občana, který je i východiskem při výpočtu příjmu obce dle rozpočtového určení daní.

Je tak možné konstatovat, že:

- Sociální služby jsou veřejným zájmem.
- K jejich zajištění jsou registrováni krajským úřadem poskytovatelé sociálních služeb.
- Registrovaní poskytovatelé jsou následně vybíráni do veřejné národní, krajské a případně i obecní sítě sociálních služeb.

- Náklady poskytovatelů jednotlivých druhů sociálních služeb hradí procesem vícezdrojového financování v největší míře stát a dále i kraje a obce ze svých rozpočtů.
- Dalším zdrojem financování jsou výnosy poskytovatelů sociálních služeb, především úhradami od uživatelů služeb. Největším zdrojem pro krytí úhrad uživateli služeb péče jsou prostředky dle přiznaného příspěvku na péči.
- Základním právním předpisem je zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v aktuálním znění a právní předpisy upravující pravidla veřejné podpory.

Obsah následujících podkapitol, který celý proces zdůvodňuje, je i popisem a odůvodněním nastavení dnešního systému.[12]

5.1.1 Nové právní předpisy upravující pravidla veřejné podpory

Dne 20. 12. 2011 Evropská komise přijala nové právní předpisy (tzv. nový altmarský balíček) regulující pravidla veřejné podpory při poskytování vyrovnávací platby za výkon služeb obecného hospodářského zájmu (dále i „SGEI“). Jedná se o následující právní předpisy:

- Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (dále jen „Sdělení SGEI“), které vysvětluje hlavní pojmy při používání pravidel státní podpory na vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby,
- Rozhodnutí Komise 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 (dále jen „Rozhodnutí SGEI“),
- Rámec Evropské unie pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (dále jen „Rámec SGEI“).

Rozhodnutí SGEI a Rámec SGEI nabyly platnosti dne 31. 1. 2012.

Základním pojmem jsou „**služby obecného zájmu**“. Pojem je součástí evropského práva, přičemž se nejedná o klasické služby poskytované na trhu, ale o služby, které se vyznačují svým zvláštním charakterem. **Tyto služby jsou obvykle zajišťovány státem, kraji či obcemi ve veřejném zájmu** (tzn. v zájmu veřejnosti, pro blaho všech) a specifickým znakem těchto služeb je fakt, že pokud by nebyly finančně podporovány veřejnými subjekty, **nebyly by poskytovány na trhu vůbec nebo by byly poskytovány v nižší kvalitě či rozsahu**. Opodstatněnost finanční podpory služeb obecného zájmu ze strany veřejných subjektů vychází z tržního selhání v oblasti nabídky těchto služeb. Jedná se například o výkon obecní policie, úlohu obcí ve školství, městská zdravotnická zařízení, plánování všeho druhu, městská kina či knihovny.

Sekundárním pojmem jsou „**služby obecného hospodářského zájmu**“, zvané též zkratkou „SGEI“, případně „SOHZ“, které **jsou podskupinou služeb obecného zájmu**. Jejich označení vypovídá o faktu, že **mají hospodářskou (resp. ekonomickou) povahu**, tedy zahrnují hospodářskou činnost.

Je nutné zdůraznit, že ekonomický rys SGEI se vztahuje na povahu činnosti (přičemž určit, zda služba má, či nemá ekonomickou povahu, lze prakticky pouze na základě posouzení konkrétního případu).

---

[12] Pro představení kontextu a procesů přikládáme popis systému financování sociálních služeb od 1. 1. 2015, který vznikal v rozmezí let 2013 až 2014 a byl vypracován společností QQT, s.r.o. Tento „Návrh systému financování sociálních služeb v Karlovarském kraji“ se stal základem i dnešního stavu procesů financování sociálních služeb v Libereckém kraji. Tento model byl následně využit dalšími kraji, ale i MPSV ČR. V předmětném materiálu jsou základní modely návrhu konceptu vyrovnávací platby (kalkulace skrze úvazky a lůžka), které jsou dnes používané.

Hospodářská povaha konkrétní činnosti (služby) nezávisí na právním statutu poskytovatele služby (službu může poskytovat i nestátní nezisková organizace) ani odvětví. Pro určení hospodářské povahy činnosti je rozhodující, zda je vykonávána za úplatu, či nikoliv (přičemž není nezbytné, aby tuto úplatu platil ten, kdo službu využívá) a dále způsob poskytování, organizace a financování služby.

Z toho vyplývá, že i některé služby v sociální oblasti mohou být pojímány jako SGEI. Na služby, které mají ekonomickou povahu, se vztahují soutěžní pravidla, a tedy i pravidla veřejné podpory.

Příklady oblastí, v nichž lze identifikovat služby obecného zájmu – přeprava cestujících, poštovní služby, energetika, odpadové a vodní hospodářství, finanční služby, veřejnoprávní vysílání, zdravotní péče, sociální služby.

ÚHOS[13] na otázku, zda je možné sociální služby definované podle zákona o sociálních službách považovat za služby obecného hospodářského zájmu, mimo jiné uvádí následující:

„Oblast sociálních služeb je běžně řazena mezi služby obecného hospodářského zájmu. Zhodnocení, zda konkrétní sociální služba poskytovaná dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, představuje službu obecného hospodářského zájmu, je však plně v moci objednatele služeb.“

Mezi charakteristické rysy služeb obecného hospodářského zájmu ÚHOS řadí následující:

„služba je vykonávána ve veřejném zájmu (v zájmu občanů nebo společnosti jako celku),

služba zahrnuje ekonomickou činnost, jíž se rozumí nabízení takových služeb, které jsou běžně předmětem nabídky na trhu, přičemž nezáleží na právní formě poskytovatele služby a způsobu jeho financování,

organizace – podnik, který službu poskytuje, musí být výslovně pověřen výkonem „zvláštního úkolu“, tj. poskytováním služeb, které by z hlediska svého komerčního zájmu podnik neposkytoval nebo by je neposkytoval ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek.“

5.1.2 Definiční znaky veřejné podpory

Níže uvedené čtyři znaky musí být splněny kumulativně, aby příslušná podpora byla považována za veřejnou podporu.

Veřejná podpora je poskytnuta státem nebo z veřejných prostředků

Pojem „státní podpora“ se vztahuje na jakoukoli přímo, či nepřímo poskytnutou výhodu financovanou ze státních prostředků, poskytnutou státem jako takovým nebo zprostředkujícím (soukromým) subjektem jednajícím na základě svěřených pravomocí.

Základním předpokladem pro naplnění tohoto definičního znaku je ovlivnění veřejných rozpočtů, přitom není rozhodující, zda jsou veřejné rozpočty ovlivněny přímo (vydáním finančních prostředků), či nepřímo (nerozšířením jejich příjmové stránky, ke kterému by za normálních okolností došlo).

Obsahem veřejné podpory je poskytnutí výhody určitému podniku nebo určitému odvětví podnikání a je selektivní

[13] *Vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k problematice veřejné podpory v oblasti sociálních služeb ze dne 29. 3. 2013 (č. j.: ÚHOS-C10/2013-4620/2013/420/TEh)*

Pojmem „podnik“ se rozumí jakákoli entita, která vykonává ekonomickou činnost, bez ohledu na její právní status nebo způsob, jakým je financována. V českém právním prostředí je tedy podnikem jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, jakékoliv sdružení nebo seskupení osob bez právní subjektivity, jakož i každý veřejný orgán, buď se samostatnou právní subjektivitou, nebo spadající pod orgán veřejné moci, který takovou samostatnou právní subjektivitu má. Podstatná je provozovaná činnost podniku, zda ji lze považovat za ekonomickou, či nikoliv. Ekonomickou činností se rozumí nabízení zboží a/nebo služeb na trhu. Ani neziskovost v konkrétním případě nehraje zásadní roli.

„Zvýhodnění“ představuje stav, který by za běžných tržních podmínek nenastal. Ke zvýhodnění dochází už tehdy, kdy podpora snižuje náklady, které by musel příjemce za běžného fungování nést ze svého rozpočtu.

Selektivní opatření je takové, které není aplikováno vůči všem podnikům na trhu stejně, a nelze jej tedy označit za obecné opatření.

Poskytnutím veřejné podpory dochází k narušení nebo hrozbě narušení soutěže

Narušení soutěže stejně jako další definiční znak veřejné podpory (ovlivnění obchodu mezi členskými státy) Evropská komise spíše předpokládá. Soutěž je narušena tehdy, pokud opatření posílí postavení příjemce podpory oproti jeho konkurentům.

Veřejná podpora má dopad na obchod mezi členskými státy

Není stanovena žádná hranice, kdy již konkrétní opatření ovlivňuje obchod mezi členskými státy. Z judikatury však vyplývá, že i malé částky či malá velikost příjemce veřejné podpory může ovlivnit trh mezi členskými státy. K ovlivnění obchodu zpravidla nedochází, pokud předmětné opatření působí pouze lokálně (regionálně) či příjemci podporovaných služeb pocházejí pouze z jednoho členského státu.

Přestože lze uvažovat, že sociální služby jsou poskytovány lokálně (regionálně) a neovlivňují tak obchod mezi členskými zeměmi, ÚHOS zde uvádí, že termín „lokální působení“ je velmi nejasný (není blíže definován), proto právní jistotu v tomto ohledu zakládá pouze posouzení daného opatření Evropskou komisí.

5.1.3 Vztah SGEI a veřejné podpory

Služby obecného hospodářského zájmu jsou ze své podstaty odkázány na dotace veřejných subjektů, jež zpravidla financují provoz poskytovatelů těchto služeb. Tyto vyrovnávací platby (kompenzace) mohou zakládat veřejnou podporu.

Rozhodující pro určení, zda financování SGEI z veřejných prostředků představuje veřejnou podporu, je rozsudek Evropského soudního dvora ve věci Altmark (C-208/00), ve kterém soud stanovil čtyři kumulativní podmínky, za jejichž splnění kompenzace (vyrovnávací platba) nepředstavuje zvýhodnění pro provozovatele SGEI, a tudíž i kompenzace (vyrovnávací platba) vynaložená na poskytnutí SGEI nepředstavuje veřejnou podporu.

Jednotlivé podmínky rozhodnutí Altmark jsou následující:

1. subjekt, který je příjemcem vyrovnávací platby, musí být výkonem SGEI pověřen, a to jasně vymezeným způsobem (tj. povinnost poskytování SGEI musí být jasně definována),
2. ukazatele (parametry) pro kalkulaci výše vyrovnávací platby musí být stanoveny předem a objektivním a transparentním způsobem,
3. výše vyrovnávací platby nesmí překročit náklady vynaložené subjektem při plnění závazku veřejné služby po odečtení příslušných příjmů z tohoto závazku a přičtení přiměřeného zisku (nástroje proti překompenzaci) a
4. subjekt pověřený výkonem veřejné služby byl vybrán v rámci řízení o zadání veřejné zakázky (které je otevřené, transparentní, nediskriminující) umožňující vybrat zájemce schopného poskytovat tyto služby za nejmenších nákladů pro územně samosprávný celek nebo na základě analýzy nákladů, jež by na výkon veřejné služby vynaložil průměrný, řádně řízený podnik, jež disponuje odpovídajícími technickými prostředky k plnění výkonu dané veřejné služby.

I pokud nejsou uvedené podmínky rozsudku Altmark splněny, může být kompenzace (vyrovnávací platba) shledána veřejnou podporou slučitelnou s vnitřním trhem (tedy legálně poskytnutou), tj. vyrovnání naplňuje znaky veřejné podpory a je slučitelné s vnitřním trhem.

Rozhodujícími právními předpisy jsou Rozhodnutí SGEI a Rámec SGEI. Rozdíl mezi těmito právními akty spočívá v tom, že pokud jsou splněny podmínky Rozhodnutí SGEI (zejména limity pro jeho aplikaci), je kompenzace považována za veřejnou podporu slučitelnou s vnitřním trhem automaticky, bez nutnosti oznámení Komisi. V případě, že vyrovnávací platba nesplňuje mezní hodnoty stanovené v Rozhodnutí SGEI, je možné využít Rámce SGEI. V tomto případě je však nutné notifikovat opatření Evropské komisi, která bude posuzovat slučitelnost s vnitřním trhem s ohledem na podmínky uvedené v Rámci SGEI.

Další možnou variantou financování SGEI je i financování prostřednictvím obecné úpravy podpory de minimis nebo podle zvláštního nařízení Komise (EU) č. 360/2012 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis udílenou podnikům poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu. Podle něj nesmí celková částka podpory de minimis udělená jednomu podniku poskytujícímu služby obecného hospodářského zájmu v žádném tříletém období přesáhnout částku 500 000 eur.

5.1.4 Nastavení způsobu financování sociálních služeb na úrovni Libereckého kraje

Dotační řízení na úrovni Libereckého kraje je nastaveno v souladu s Rozhodnutím 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 (dále jen „Rozhodnutí SGEI“).

Tento přístup za předpokladu zařazení sociálních služeb mezi SGEI doporučuje i ÚHOS[14].

Výhodu tohoto přístupu lze spatřit zejména ve **vyšší míře jistoty** a ve **vytvoření jednotného systému financování služeb**.

Vzhledem ke skutečnosti, že rozhodnutí o tom, zda „*určitá služba skutečně je, či není ekonomickou činností, může být učiněno teprve na základě vyhodnocení konkrétního případu a jeho specifik, je na*

[14] *Vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k problematice veřejné podpory v oblasti sociálních služeb ze dne 29. 3. 2013 (č. j.: ÚHOS-C10/2013-4620/2013/420/TEh)*

místě hospodářský charakter činností poskytovatelů sociálních služeb předpokládat, neboť následně bude muset být při vytváření systému financování sociálních služeb zvolen takový režim, který bude efektivnější, přísnější a s ohledem zejména na pravidla veřejné podpory bezpečnější."

„V okamžiku, kdy jsou sociální služby poskytovány třetími subjekty, na které veřejný sektor různými způsoby přenáší práva a povinnosti k poskytování sociálních služeb, vzniká nezbytnost na systém sociálních služeb pohlížet způsobem odlišným; za takové situace totiž ***není prioritní, jakým způsobem jsou sociální služby vnímány z pohledu uživatelů, naopak je daleko více zdůrazněna otázka vztahů mezi veřejným sektorem*** *(orgány kompetentní k rozdělování finančních prostředků)* ***a jednotlivými poskytovateli sociálních služeb****. Tyto vztahy jsou rozhodující pro posouzení, zda při financování poskytování sociálních služeb nedochází k nedovolené veřejné podpoře.*"

„Při koncepci financování sociálních služeb z pohledu veřejné podpory je třeba se oprostit od jejich sociální podstaty a společensky prospěšného cíle a zaměřit se na jejich aspekt ekonomický. Jednotliví poskytovatelé sociálních služeb mohou být až na výjimky kvalifikováni jako ‚podniky' ve smyslu evropského soutěžního práva a jejich činnost v rámci poskytování sociálních služeb může být kvalifikována jako ‚ekonomická', a to bez ohledu na skutečnost, kdo a v jaké výši za tuto službu platí, a též bez ohledu na skutečnost, zda pro poskytovatele představuje ‚dosažení zisku', či zda jde o ‚činnost za náklady', stejně tak bez ohledu na to, jaký právní charakter poskytovatel má, tedy zda se jedná o příspěvkovou organizaci, ‚neziskovou organizaci' či podnikatele."

„Vzhledem ke skutečnosti, že všechny sociální služby jsou poskytovány úplatně – ať už se jedná o služby hrazené jejich uživateli či jiným subjektem, zdá se vhodné na sociální služby pohlížet jako na služby hospodářské povahy ve smyslu pravidel vnitřního trhu."[15]

„Sociální služby mohou být v závislosti na příslušné činnosti hospodářské, či nehospodářské povahy. Kritéria pro určení, zda je ta která služba hospodářskou činností ve smyslu evropského práva veřejné podpory, nejsou dána odvětvím ani statusem subjektu poskytujícího službu ani způsobem jeho financování. Důležitá je povaha činnosti jako takové. Naopak je dle judikatury Soudního dvora Evropské unie (‚SDEU') při určování (ne-) hospodářské povahy jednotlivé služby nutné vycházet z kritérií existence trhu, výkonu veřejné moci či povinnosti solidarity. Z hlediska pravidel Smlouvy o fungování Evropské unie o fungování vnitřního trhu je pak určujícím kritériem úplatnost, či bezúplatnost dané služby, přičemž není nezbytné, aby byla v tomto smyslu služba placena těmi, kdo ji využívají."

„Závěr o tom, zda je určitá služba (sociální služba) hospodářskou činností, či nikoli, nelze tedy učinit plošně, vždy je nezbytné analyzovat jednotlivé konkrétní případy jejich poskytování, ***avšak se značným rizikem nedostatku informací ze strany zadavatele*** *o činnosti poskytovatele, a tedy možnosti jednoznačného závěru o tom,* ***že není ‚podnikem'*** *ve smyslu práva veřejné podpory, resp. že se v daném případě nejedná o* ***ekonomickou činnost****."*[16]

Rozhodnutí SGEI

Rozhodnutí SGEI stanovuje podmínky, za nichž je státní podpora ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělená určitým podnikům pověřeným poskytováním služby obecného

[15] *Uvedené citace jsou převzaty z Právní analýzy 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 (červenec 2011), zpracované advokátní kanceláří HOLEC, ZUSKA & Partneři – viz str. 10, 11, 17.*

[16] *Viz dokument „Metodika způsobu zadávání veřejných zakázek na poskytování sociálních služeb v Královéhradeckém kraji v rámci individuálních projektů financovaných z ESF – OP LZZ" ze dne 31. 7. 2012 (advokátní kancelář HOLEC, ZUSKA & Partneři), ke stažení k dispozici na: http://www.kr-kralovehradecky.cz/cz/krajsky-urad/socialni-oblast/socialni-sluzby/metodicke-materialy/-metodika-zpusobu-zadavani-verejnych-zakazek-na-poskytovani-socialnich-sluzeb-v-kralovehradeckem-kraji-v-ramci-individualnich-projektu-financovanych-z-56564/*

hospodářského zájmu slučitelná s vnitřním trhem a vyňatá z oznamovací povinnosti vůči Evropské komisi.

Jednou z hlavních změn oproti předchozí právní úpravě, která upravuje pravidla veřejné podpory při poskytování vyrovnávací platby za výkon služeb obecného hospodářského zájmu, je, že Rozhodnutí SGEI se nově použije na realizaci sociálních služeb bez omezujícího limitu výše roční vyrovnávací platby. Evropská komise za sociální služby považuje SGEI, jimiž se uspokojují sociální potřeby, například zdravotní a dlouhodobá péče, péče o děti, přístup na trh práce a opětovné začlenění do trhu práce, sociální bydlení a péče a sociální začleňování zranitelných skupin.

Rozhodnutí SGEI stanovuje, že daný podnik musí být členským státem výslovně pověřen poskytováním určité SGEI, a uvádí údaje, které musí být uvedeny v tomto pověření (článek 4 Rozhodnutí SGEI).

Výši vyrovnávací platby lze totiž správně vypočítat a kontrolovat pouze tehdy, pokud byly závazky veřejné služby, kterými byly dané podniky pověřeny, a jakékoli závazky státu jasně stanoveny jedním nebo několika akty příslušných veřejných orgánů daného členského státu. Tento akt může mít v různých členských státech různou formu[17], ale měl by uvádět alespoň, o jaké podniky se jedná, jaký je přesný obsah svěřených závazků veřejné služby, jejich trvání, případně území, na které se vztahují, zda byla udělena výhradní nebo zvláštní práva, jakou podobu má kompenzační mechanismus, podle jakých ukazatelů se stanovuje výše vyrovnávací platby, jak se předchází nadměrnému vyrovnání a jak se takové případné nadměrně vyplacené částky získávají zpět. Aby se zajistilo transparentní používání tohoto rozhodnutí SGEI, měl by pověřovací akt obsahovat rovněž odkaz na Rozhodnutí SGEI.

Rozhodnutí SGEI v článku 5 uvádí způsob určení výše vyrovnávací platby, která nesmí přesáhnout rozsah nezbytný k pokrytí čistých nákladů vynaložených při plnění závazků veřejné služby, včetně přiměřeného zisku.

Vyrovnávací platba, která přesahuje výši skutečně vzniklých čistých nákladů podniku na poskytování služeb, není nutná pro poskytování SGEI, a tudíž představuje neslučitelnou státní podporu, která by měla být vrácena státu.

Čisté náklady by měly být vypočítávány jako rozdíl mezi náklady vynaloženými při poskytování SGEI a příjmem ze SGEI. Do vyrovnávací platby se může započítat i tzv. přiměřený zisk v případě jeho aplikace.

Dále musí být zajištěno, že podnik neobdrží vyrovnávací platbu, která převyšuje částku stanovenou podle článku 5 Rozhodnutí SGEI.

Musí být také zajištěny pravidelné kontroly alespoň každé tři roky během trvání doby pověření.

Finanční prostředky – vyrovnávací platba, poskytovaná v souladu s Rozhodnutím SGEI, je veřejnou podporou. Tato podpora je však slučitelná s vnitřním trhem a nepodléhá notifikační povinnosti Evropské komise před jejím poskytnutím.

[17] *V případě ČR v oblasti sociálních služeb se může tedy jednat např. o smlouvu, rozhodnutí o poskytnutí dotace, rozhodnutí o registraci služby, rozhodnutí o zařazení do krajské sítě sociálních služeb apod.*

5.2 Koncept vícezdrojového financování

Poskytovatelé sociálních služeb v České republice jsou financováni dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v aktuálním znění tzv. vícezdrojovým (případně používaný termín multizdrojovým) **způsobem**.

Vícezdrojový režim financování sociálních služeb znamená, že není jeden (monofondový[18]) finanční zdroj, který by pokrýval plné náklady poskytovatelů sociálních služeb. Financování poskytování sociálních služeb je tak „skládáno" z různých finančních zdrojů. Vícezdrojové financování sociálních služeb je definováno v ustanovení šesté části zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v aktuálním znění.

Zachováním vícezdrojovosti financování sociálních služeb je patrná snaha o zajištění **podpory a participace obcí na financování sociálních služeb, a tím i podpoření snahy o zachování vazby obce k potřebám svých obyvatel a území. Současně dochází k podpoře participace a spolurozhodování o síti sociálních služeb ze strany místních obcí**.

Hlavní část financování sociálních služeb je od 1. 1. 2015 převedena z národní úrovně (Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR) na krajskou úroveň. Proces rozdělování těchto prostředků tzv. „krajské dotace" pro **financování sítě regionálních (krajských) služeb** upravuje **§ 101a** zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Kromě regionální (tzv. krajské) sítě sociálních služeb můžou být financovány i služby zařazené do **sítě služeb s celostátní a nadregionální působností**, kterou spravuje Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR prostřednictvím ustanovení **§ 104** zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění.

Nad rámec prostředků ze státního rozpočtu zákon prostřednictvím ustanovení **§ 105** zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, umožňuje *„**obcím a krajům poskytnout ze svého rozpočtu účelové dotace** podle zvláštního zákona k financování běžných výdajů souvisejících s poskytováním sociálních služeb poskytovatelům sociálních služeb, kteří jsou zapsáni v registru".*

Z hlediska obsahu a cíle této metodiky je nejvýznamnější **podporování vazby místní obce (komunity) k řešení potřeb** svých obyvatel a daného území. Ostatně uvedené je i obsahem ustanovení § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích: *„(2) Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů…"* K naplnění tohoto cíle získává mimo jiné podle počtu obyvatel finanční prostředky dle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, v platném znění.

[18] *Monofondový zdroj financování by mohl být použit např. v oblasti služeb péče při zásadním zvýšení příspěvku na péči. Následně by příjemce sám spoluurčoval trh se službami a sám by i ovlivňoval jejich skladbu a v dlouhodobém měřítku i jejich kvalitu. Další možností zavedení monofondového financování by byla koncentrace zajištění finančních zdrojů např. do jednoho veřejného dotačního místa, z kterého by se řídily a financovaly sociální služby pro dané území.*

5.3 Druhy sítí sociálních služeb a role obcí v systému zajištění a financování služeb

Pojem **síť sociálních služeb** definuje zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v ustanovení § 4: *„i) sítí sociálních služeb souhrn sociálních služeb, které v dostatečné kapacitě, náležité kvalitě a s odpovídající místní dostupností napomáhají řešit nepříznivou sociální situaci osob na území kraje a které jsou v souladu se zjištěnými potřebami osob na území kraje a dostupnými finančními a jinými zdroji; síť sociálních služeb je součástí střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje.“*

Současně v § 95 **kraji stanovuje povinnost**: *„h) určuje síť sociálních služeb na území kraje; přitom přihlíží k informacím obcí sděleným podle § 94 písm. f).“* Síť Libereckého kraje je vyhlášena po schválení Zastupitelstvem Libereckého kraje dokumentem „Základní síť sociálních služeb Libereckého kraje“ a je zveřejněna formou umožňující dálkový přístup.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, definuje v § 92 povinnosti obce s rozšířenou působností takto:

a) *zajišťuje osobě, které není poskytována sociální služba, a je v takové situaci, kdy neposkytnutí okamžité pomoci by ohrozilo její život nebo zdraví, poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci, a to v nezbytném rozsahu; místní příslušnost se řídí místem trvalého nebo hlášeného pobytu osoby,*
b) *koordinuje poskytování sociálních služeb a poskytuje odborné sociální poradenství osobám ohroženým sociálním vyloučením z důvodu předchozí ústavní nebo ochranné výchovy nebo výkonu trestu, osobám, jejichž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby, a osobám, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností; přitom spolupracuje se zařízeními pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, s Vězeňskou službou České republiky, Probační a mediační službou České republiky, správními úřady a územními samosprávnými celky,*
c) *na základě oznámení poskytovatele zdravotních služeb zjišťuje, zda je nezbytné poskytnout osobě umístěné ve zdravotnickém zařízení služby sociální péče a zprostředkovává možnost jejich poskytnutí; v případě, že nelze služby sociální péče osobě poskytnout, sděluje neprodleně tuto skutečnost poskytovateli zdravotních služeb, v jehož zdravotnickém zařízení je osoba umístěna,*
d) *na území svého správního obvodu koordinuje poskytování sociálních služeb a realizuje činnosti sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob; přitom spolupracuje s krajskou pobočkou úřadu práce a krajským úřadem.*

Dále zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, definuje v § 94 povinnosti všem obcím:

a) *„zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území,*
b) *zajišťuje dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území,*
c) *spolupracuje s dalšími obcemi, kraji a s poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám, popřípadě zprostředkování kontaktu mezi poskytovatelem a osobou,*
d) *může zpracovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s krajem, poskytovateli sociálních služeb na území obce a za účasti osob, kterým jsou poskytovány sociální služby,*
e) *spolupracuje s krajem při přípravě a realizaci střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje; za tím účelem sděluje kraji informace o potřebách poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na území obce, o možnostech uspokojování těchto potřeb prostřednictvím sociálních služeb a o jejich dostupných zdrojích,*

f) spolupracuje s krajem při určování sítě sociálních služeb na území kraje; za tím účelem sděluje kraji informace o kapacitě sociálních služeb, které jsou potřebné pro zajištění potřeb osob na území obce a spoluvytváří podmínky pro zajištění potřeb těchto osob.“

V kontextu této Metodiky pro obecní samosprávy k procesu spolufinancování sociálních služeb v rámci sítě Libereckého kraje je vhodné zdůraznit výše uvedené ustanovení § 94 písm. f), kdy **Liberecký kraj při sestavování krajské sítě služeb vychází i z informací obcí. Dále vychází i z údajů a informací od poskytovatelů služeb a dalších informačních zdrojů**. Proto pro podporu procesů na úrovni obcí je relevantní zájem Libereckého kraje.

Pro obce je v praxi v mnoha případech obtížné **rozlišit dva základní druhy žadatelů o finanční prostředky**. Ne všichni žadatelé o finanční prostředky jsou poskytovateli státem regulovaných sociálních služeb. Obec musí v první řadě rozlišit, zda se jedná o:

1. poskytovatele registrované sociální služby,
2. realizaci volnočasových a zájmových aktivit.

V prvním případě, tj. poskytovatele registrované sociální služby, je nutné rozlišit daného žadatele o finanční prostředky pomocí **příslušnosti k určité síti sociálních služeb**, přičemž daný subjekt se může prokázat příslušností k síti:

a) **s celostátní a nadregionální působností**. Žadatel má Pověření služby obecného hospodářského zájmu v rámci národní sítě služeb, toto Pověření služby obecného hospodářského zájmu[19] vydává **Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR** k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb.
b) **s krajskou působností**. Žadatel má Pověření služby obecného hospodářského zájmu v rámci krajské sítě služeb, toto Pověření služby obecného hospodářského zájmu vydává **Liberecký kraj** k zajištění dostupnosti poskytování sociálních služeb.
c) **s obecní působností**. Žadatel má Pověření od **obce**.
d) bez příslušnosti k síti služeb, tj. daný poskytovatel **nemá Pověření** služby obecného hospodářského zájmu a není součástí sítě služeb. Jedná se ale o registrovaného poskytovatele. Své činnosti v oblasti sociálních služeb vykonává v různé formě financování mimo veřejné zdroje. Jedná se např. o úhrady od uživatelů dle limitů úhrad daných vyhláškou č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, o dary a nadační příspěvky apod. V případě, kdy poskytovatel nemá uvedené Pověření, tj. není součástí národní, nadregionální, krajské ani obecní sítě služeb**, musí obec (v případě zájmu financovat daného poskytovatele) sama provést celé vyrovnání se s požadavky veřejné podpory** (více i kapitola 2.3.2).

V druhém případě, realizace volnočasových a zájmových aktivit, je zcela **na zvážení dle stanovené vlastní politiky obce,** zda a v jakém rozsahu bude financovat daného žadatele, včetně zajištění transparentnosti, objektivity a kontroly vynaložených finančních prostředků. Uvedený poskytovatel ale nerozvíjí síť registrovaných a odborných sociálních služeb a nevztahují se na něj pravidla a povinnosti plynoucí ze zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v aktuálním znění.

[19] *Pojem pověření je předmětem kapitoly 1.1.4 a 3.1.2.*

6. ZÁVĚR

Systém financování sociálních služeb v České republice v kontextu veřejné podpory není bohužel zcela přehledný, natož procesně pro své aktéry jednoduchý.

Jedním z východisek financování sociálních služeb je systém vícezdrojovosti, který v sobě obsahuje nutnost aktivizace všech složek veřejné správy a samosprávy.

V prostředí, kdy byl proces financování sociálních služeb převeden na krajskou úroveň (od 1. 1. 2015), bylo v kraji hodně vykonáno v procesech, které na národní úrovni před tímto datem nebyly možné a ani řešené z národní (celostátní) úrovně.

Jednou z dalších významných oblastí, které musí kraje a obce řešit, je zajištění a nastavení procesu spolufinancování sociálních služeb. Vhodný model, respektive způsob řešení, je v rukou místních samospráv.

Zvolené řešení by mělo směřovat k naplnění těchto základních předpokladů:

- Snaha o snížení administrativní zátěže obcí (zejména obcí I. a II. typu) spojené s každoročními žádostmi poskytovatelů sociálních služeb.
- Obce I. a II. typu se těžko orientují v požadavcích veřejné podpory a obtížně je naplňují. Zvolené řešení jim musí umět pomoci a potažmo i sejmout z nich zodpovědnost; když obce (zejména obce I. a II. typu) chtějí participovat na financování sociálních služeb, není možné jim v tom bránit přemírou požadavků.
- Nastavení systému musí splňovat jednoduchost (nebo alespoň být jednodušší než stav aktuální) a stanovovat předvídatelné procesy při rozhodování o spolufinancování.
- V každém zvoleném řešení je zapotřebí vnímat administrativní náročnost (a její snižování) pro poskytovatele sociálních služeb, kteří se následně můžou ve větší míře věnovat svému hlavnímu poslání – intenzivní práci s osobami v nepříznivé sociální situaci.
- Zajištění finančních prostředků pro poskytovatele sociálních služeb a naplnění předpokladu pro zajištění finančních zdrojů v rámci spolufinancování obcí.
- Zachování a rozvoj vnímání participace na plánování a rozvoji kvality sítě sociálních služeb.

Přeji hodně úspěchů v této práci při zajišťování sociálních služeb na místní úrovni.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Legislativní texty:

- Předpis č. 108/2006 Sb., zákon o sociálních službách
- Předpis č. 505/2006 Sb., vyhláška, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách
- Předpis: Příloha č. 2 k vyhlášce č. 505/2006 Sb., Obsah standardů kvality sociálních služeb
- Předpis č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, v platném znění

Webové odkazy:

- MPSV, 2016: Registr poskytovatelů sociálních služeb – dostupné z iregistr.mpsv.cz
- Český statistický úřad: Obyvatelstvo – dostupné z https://www.czso.cz
- Internetové prezentace obcí, svazků obcí a krajů
    - www.znojmocity.cz
    - http://www.pomocobcanum.kyjovsko.cz/texty/1/zakladni-prakticke-informace/14/financovani-socialnich-sluzeb/

Další zdroje:

- Výkazy o sociálních službách MPSV
- Dotační řízení Libereckého kraje 2019 – viz https://odbor-socialni.kraj-lbc.cz/dotace/dotacni-rizeni-na-podporu-socialnich-sluzeb-z-rozpoctu-libereckeho-kraje-z-prostredku-mpsv-na-r-2019
- QQT, s.r.o.: Návrh systému financování sociálních služeb v Karlovarském kraji, 2014
- Metodika pro poskytovatele sociálních služeb, Liberecký kraj, 2019
- Vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k problematice veřejné podpory v oblasti sociálních služeb ze dne 29. 3. 2013 (č. j.: ÚHOS-C10/2013-4620/2013/420/TEh)
- Metodika způsobu zadávání veřejných zakázek na poskytování sociálních služeb v Královéhradeckém kraji v rámci individuálních projektů financovaných z ESF – OP LZZ

Doporučujeme k prostudování:

- „Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018“, str. 109, kap. 10 „Sociální problematika a role obce“ – viz http://smocr.cz/data/fileDownloads/23149/437091.pdf

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

MPSV ČR = Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky

Metodika = Metodika pro poskytovatele sociálních služeb, kterou Liberecký kraj stanovuje dotační řízení pro poskytovatele sociálních služeb, kteří žádají o finanční podporu kraj, který financuje pověřované služby z prostředků dotace ze státního rozpočtu, kterou Liberecký kraj obdrží na základě dotačního řízení pro kraje a Hlavní město Prahu na podporu poskytování sociálních služeb.

Zákon o sociálních službách, případně i zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

= zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění

Sb. = sbírky

KÚ = krajský úřad

Pověření = Pověření k poskytování služby v obecném hospodářském zájmu (SGEI)

ORP = Obec s rozšířenou působností

ÚHOS = Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

ČSÚ = Český statistický úřad



ZPRACOVATEL: QQT, S.R.O.

TELEFON: 603 454 450

MAIL: CTVRTNIK@QQT.CZ

WWW.QQT.CZ

KONTAKTNÍ OSOBA: PHDR. JAKUB ČTVRTNÍK. MBA