

Úhrada klientů za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb v ČR¹

Ladislav Průša

Abstrakt

Článek se zabývá financováním sociálních služeb v pobytových zařízeních a klade si za cíl jednak zjistit, jaká je ekonomická situace osob v pobytových zařízeních po úhradě výdajů za poskytnutí ubytování a stravy, jednak modelovat možné varianty úprav úhradových mechanismů a kvantifikovat jejich praktické dopady. Autor provedl mezi poskytovateli sociálních služeb v pobytových zařízeních terénní šetření zaměřené na analýzu stávající výše úhrad za poskytování ubytování a stravování. Z výzkumu vyplynulo, že stávající dvojnásobná ochrana klienta prostřednictvím stanovení maximální výše sazeb za poskytování ubytování a stravování a zachování 15 % příjmu po uhrazení těchto nákladů je nadbytečná. Jeví se proto jako nezbytné realizovat parametrické úpravy, kdy by se zvyšovala výše těchto úhrad o 30–50 Kč denně s tím, že i nadále musí klientovi po úhradě nákladů za ubytování a stravu zůstat alespoň 15 % jeho příjmu. Představeny jsou i alternativy, také u nich autor doporučuje zachovat zákonnou ochranu klientů ustanovením, že po úhradě nákladů za ubytování a stravování jim musí zůstat alespoň 15 % jejich příjmu.

Klíčová slova: úhrady v pobytových zařízeních sociálních služeb, Česká republika, terénní šetření

Abstract

The article addresses the financing of social services provided in residential facilities and aims to determine the economic situation of persons in residential facilities following payment for accommodation and food, and to model and quantify the practical impacts of potential reimbursement mechanism variants. In order to quantify a potential increase in these charges, a field survey was conducted among social service providers based in residential facilities that focused on analysing the current levels of payment for the provision of accommodation and meals in these facilities. The analysis showed that the existing double protection of the client by the setting of maximum rates for accommodation and meals whilst maintaining the guarantee of the retention of 15% of the client's income following the payment of these costs is superfluous. Therefore, it appears necessary that parametric changes be introduced involving increases in the amounts of such payments by CZK 30–50 per day, whilst ensuring that the client retains 15% of his/her income after paying for accommodation and meals. The article also presents a number of alternatives, concerning which the author similarly recommends that they maintain a certain level of legal protection for clients by stipulating that they be allowed to retain at least 15% of their income after paying for accommodation and meals.

Keywords: financing of residential social services, Czech Republic, field survey

V r. 2006 byl po více než desetiletém úsilí přijat zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Tento zákon vnesl do legislativy nové principy upravující péči o člověka závislého na péči druhé osoby a řešení sociálních problémů prostřednictvím sociálních služeb. Zákon dovršil na úrovni legislativy proces změn, které v této oblasti probíhaly již delší dobu. Obsahem odborných diskusí byla témata jako kvalita a dostupnost sociálních služeb a individuální přístup k poskytování sociálních služeb jednotlivým klientům. Dlouze se diskutovalo nad otázkami financování této péče, avšak problematice úhrady klienta za poskytované služby byla věnována jen minimální pozornost.

O ekonomické situaci seniorů obecně je k dispozici řada dat a informací.² V případě seniorů (ale i osob se zdravotním postižením) žijících v pobytových zařízeních sociálních služeb však řada údajů není k dispozici. V rámci těchto služeb jsou uspokojovány všechny základní potřeby příjemců těchto služeb, ale údaje o tom, zda jsou úhrady za tyto služby stanoveny adekvátně, neexistují. K dispozici nejsou ani žádná data a údaje o finanční situaci seniorů a osob se zdravotním postižením

v pobytových zařízeních sociálních služeb (např. výše měsíčních zůstatků jejich příjmů, výše jejich výdajů i úspor).

Ekonomická situace těchto osob v pobytových zařízeních není v současné době žádným způsobem sledována, pozornost jí doposud nebyla věnována ani ve výzkumné činnosti, a to přesto, že znalost těchto základních údajů je klíčová pro nastavení regulací a úhradových mechanismů podle vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (všechny zmínky zákonných i podzákoných norem v tomto článku míní normy v platném znění).

Cílem tohoto příspěvku je zjistit, jaká je ekonomická situace osob v pobytových zařízeních po úhradě výdajů za poskytnutí ubytování a stravy, tedy zjistit, zda je státem garantovaný 15 % zůstatek příjmu dostatečný, modelovat možné varianty úprav úhradových mechanismů a kvantifikovat jejich praktické dopady.

1. Financování sociálních služeb v pobytových zařízeních

Přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, došlo k významným změ-

nám v systému financování sociálních služeb. V oblasti služeb sociální péče byla koncipována nová sociální dávka – příspěvek na péči, jejímž cílem bylo mj. posílit koupěschopnou poptávku a přispět tak k vytvoření tržních atributů v rámci tohoto systému veřejných služeb. Předpokládalo se, že dojde k mohutnému rozvoji nových sociálních služeb zejména terénního a ambulantního charakteru a k výraznému zvýšení kvality poskytovaných sociálních služeb.

Dosavadní poznatky ukazují, že tento cíl se doposud nepodařilo naplnit a že vynaložené finanční prostředky nejsou využívány v souladu s představami zákonodárce – často slouží k posílení příjmů handicapovaných osob, nikoliv tedy k zabezpečení sociálních služeb.³

V r. 2018 bylo na sociální služby vynaloženo celkem 74 950 mil. Kč, z toho:

- dotace MPSV 14 895 mil. Kč,
- příspěvky krajů 10 387 mil. Kč,
- příspěvky obcí a měst 8 947 mil. Kč,
- úhrada klientů za poskytnuté sociální služby 9 034 mil. Kč,

- příspěvek na péči⁴ 26 013 mil. Kč,
- úhrady z Fondu veřejného zdravotního pojištění 2 250 mil. Kč,
- prostředky EU 1 184 mil. Kč,
- Úřad vlády ČR a ostatní resorty 170 mil. Kč,
- ostatní 2 070 mil. Kč.

Úhrady klientů za poskytované sociální služby se tedy podílely na krytí celkových nákladů poskytovaných služeb z více než 12 %. V pobytových zařízeních sociálních služeb je podíl úhrad za poskytování ubytování a stravy vyšší, v r. 2017 činil:

- v domovech pro seniory 26,9 %,
- v domovech se zvláštním režimem 21,8 %,
- v domovech pro osoby se zdravotním postižením 17,9 %.

Je zřejmé, že financování sociálních služeb v ČR je vícezdrojové, poměry mezi jednotlivými zdroji však nejsou pevně dané a meziročně není stanovena žádná garance, zajišťující dlouhodobou stabilitu financování. Navíc na poskytnutí dotace ze státního rozpočtu není právní nárok. Důsledkem této situace jsou prakticky každoročně se opakující diskuse o tom, kolik finančních prostředků je ještě nutno prostřednictvím dotací poskytovatelům sociálních služeb poskytnout a kdo tyto finanční prostředky uvolní.

Uvedené údaje svědčí o tom, že úhrady klientů za služby poskytované v pobytových zařízeních sociálních služeb představují významný a zejména předvídatelný zdroj příjmů těchto zařízení. Žádoucí individuální přístup ke stanovování výše úhrad s ohledem na možnosti a zejména potřeby uživatelů je však prakticky zne-možněn přístupem poskytovatelů podpory z veřejných zdrojů, kteří ve snaze maximálně racionalizovat distribuci omezených prostředků na podporu zařízení, jejichž jsou zřizovateli, očekávají maximalizaci výše úhrad od klientů. Pro individuální stanovování výše úhrad hluboce pod rámecem zákonných ochranných limitů tak v systému v současné době není dostatečný prostor a možnosti práce s úhradami v rámci sociální práce se prakticky ne-realizují.

Při hodnocení významu úhrad klientů za poskytování ubytování a stravování v po-

bytových zařízeních sociálních služeb nelze opomenout jejich roli motivační. Obecně platí, že toho, co si musíme zaplatit, si více vážíme a zodpovědněji s tím nakládáme. Tento princip se uplatňuje i v sociálních službách, významný je např. u některých služeb sociální prevence zaměřených na problematiku závislosti; významným motivačním prvkem je ovšem i u zejména soukromých poskytovatelů služeb sociální péče.

1. Platná právní úprava úhrad klientů za služby v pobytových zařízeních

Podmínky, za nichž se klienti sociálních služeb podílejí na úhradě nákladů za sociální služby, upravují §§ 71–77 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, konkrétní výše úhrad za služby poskytované v domovech pro seniory a pro osoby se zdravotním postižením stanoví §§ 14–16 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

Úhradu nákladů za poskytování sociálních služeb hradí klient ve výši sjednané ve smlouvě uzavřené podle občanského zákoníku s poskytovatelem sociální služby. V případě, že příjem klienta nepostačuje na úplnou náhradu nákladů poskytované služby, může se její poskytovatel dohodnout na spoluúčasti na financování těchto nákladů s jinou fyzickou (zpravidla se jedná o rodinného příslušníka) nebo právnickou osobou. Tato dohoda je však dobrovolná, nesmí jí být podmíněno poskytování sociální služby a třetí osoby od ní může prakticky kdykoliv odstoupit.

Za služby poskytované v domovech pro seniory, v domovech se zvláštním režimem a v domovech pro osoby se zdravotním postižením (stejně tak jako v dalších pobytových zařízeních sociálních služeb) hradí klient úhradu za ubytování, stravu a za poskytovanou péči. Maximální výše úhrady za ubytování a stravu stanoví vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách. Po úhradě nákladů za ubytování a stravu v domovech pro seniory, v domovech se zvláštním režimem a v domovech pro osoby se zdravotním postižením přitom klientovi musí zůstat alespoň 15 % jeho příjmu. Úhrada nákladů za poskytovanou péči v uvedených zařízeních

je podle zákona stanovena ve výši přízná-ného příspěvku na péči.

Maximální výše úhrady za poskytování sociálních služeb v domovech pro seniory, v domovech se zvláštním režimem a v domovech pro osoby se zdravotním postiže-ním v současné době činí

- 210 Kč denně za poskytnutí ubytování, vč. souvisejících provozních nákladů,
- 170 Kč denně za poskytnutí celodenní stravy odpovídající věku, zásadám racionální výživy a potřebám dietního stravování, minimálně v rozsahu 3 hlavních jídel, vč. provozních nákladů souvisejících s její přípravou.

Výše úhrad byla od přijetí zákona o sociálních službách zvýšena celkem třikrát, úhrada za poskytnutí ubytování se v tomto období zvýšila o 50 Kč (ze 160 Kč na 210 Kč denně), úhrada za poskytnutí stravy o 30 Kč (ze 140 Kč na 170 Kč denně – srov. tabulku 1).

Z výše uvedených důvodů je zřejmé, že platná právní úprava obsahuje dva „ochranné“ prvky klienta–jde o stanovení maximální výše úhrad za poskytování ubytování a stravování a o ustanovení, že po úhradě nákladů za ubytování a stravu musí klientovi zůstat alespoň 15 % jeho příjmu. Poskytovatel tedy musí vždy stanovit úhradu v takové výši, aby na ni uživatel měl dostatek finančních prostředků, přičemž rozdíl mezi takto stanovenou úhradou není vykazován jako dluh uživatele, ale jde k tíži poskytovatele, který se snaží tuto ztrátu dofinancovat z jiných zdrojů, zejména se snaží dohodnout na spoluúčasti na úhradě těchto nákladů s jinou fyzickou osobou nebo s právnickou osobou.

I v případě, že by klient měl stanovenou tzv. sníženou úhradu a sám by chtěl (ze svého zůstatku nebo ze svých úspor) dobrovolně každý měsíc doplácet rozdíl to plně úhrady, tak není tento postup ze zákona možný.

2. Použitá metodika šetření

Pro získání údajů potřebných k charakteristice finanční situace klientů v pobytových zařízeních sociálních služeb bylo realizováno terénní šetření v pobytových zařízeních sociálních služeb. Toto šetření bylo realizováno po dobu tří měsíců v období únor–duben 2019 tak, aby ve výši příjmů klientů bylo zohledněno zvýšení úrovně

Tabulka 1: Vývoj výše úhrad za poskytnutí ubytování a celodenní stravy v pobytových zařízeních sociálních služeb po 1. lednu 2007

	od 1. 1. 2007 vyhláška č. 505/2006 Sb.	od 1. 1. 2008 vyhláška č. 340/2007 Sb.	od 1. 1. 2012 vyhláška č. 391/2011 Sb.	od 1. 1. 2014 vyhláška č. 389/2013 Sb.
úhrada za poskytnutí ubytování	160 Kč	180 Kč	200 Kč	210 Kč
úhrada za poskytnutí celodenní stravy	140 Kč	150 Kč	160 Kč	170 Kč

Pramen: platné právní předpisy

důchodů realizované od 1. ledna 2019. V rámci tohoto šetření byla sledována jak výše příjmů klientů v pobytových zařízeních, tak i výše jejich výdajů jak za poskytování ubytování a stravování v těchto zařízeních, tak i dalších výdajů souvisejících s péčí o vlastní osobu. Na tomto základě byly kvantifikovány rezervy, které by bylo možno využít ke zvýšení výše úhrad za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb.

3. Finanční situace klientů v pobytových zařízeních sociálních služeb

Struktura příjmů a výdajů klientů v pobytových zařízeních sociálních služeb byla analyzována na vzorku:

- 1 929 klientů ve 40 domovech pro seniory (tj. 5,2 % jejich celkové kapacity),
- 325 klientů v 9 domovech se zvláštním režimem (tj. 1,7 % jejich celkové kapacity),
- 1 262 klientů ve 27 domovech pro osoby se zdravotním postižením (tj. 10,3 % jejich celkové kapacity).

Dominantním zdrojem příjmů klientů v domovech pro seniory a v domovech se zvláštním režimem byly starobní důchody, ve zkoumaném vzorku ho pobíralo 95,0 % respondentů v domovech pro seniory a 83,1 % respondentů v domovech se zvláštním režimem. V domovech pro osoby se zdravotním postižením byly dominantním zdrojem příjmů klientů invalidní důchody, ve zkoumaném vzorku je pobíralo 75 % respondentů.

Průměrná výše příjmu respondentů v domovech pro seniory je diferencována podle typu příjmu a typu pobytového zařízení. Průměrná výše starobního důchodu v domově pro seniory činila 13 604 Kč, v domově se zvláštním režimem 12 969 Kč

a v domově pro osoby se zdravotním postižením 12 365 Kč. Průměrná výše invalidního důchodu v domově pro seniory činila 10 903 Kč, v domově se zvláštním režimem 10 851 Kč a v domově pro osoby se zdravotním postižením 11 064 Kč. Vedle těchto důchodových dávek část klientů v pobytových zařízeních pobírá dávky pomoci v hmotné nouzi, popř. má i další finanční zdroje, jejich význam však pro hodnocení celkové příjmové úrovně není dominantní.

Při maximálním využití výše úhrady klienta za poskytování ubytování a stravování v pobytovém zařízení podle vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, na úrovni 380 Kč denně (tedy 11 400 Kč měsíčně) musí příjem klienta v současné době činit nejméně 13 412 Kč tak, aby mu po zaplacení maximální výše úhrady zůstalo alespoň 15 % jeho příjmu. Tento a vyšší příjem má podle výsledků realizovaného šetření v současné době 55 % klientů domovů pro seniory, 39 % klientů v domovech se zvláštním režimem a 12 % klientů domovů pro osoby se zdravotním postižením.

Z výsledků realizovaného šetření vyplývá, že:

- v domovech pro seniory má 15 % klientů stanovenou úhradu na maximální úrovni, 32 % respondentů má tak nízké příjmy, že má stanovenou úhradu na nižší úrovni tak, aby jim zůstalo 15 % z těchto příjmů a 53 % respondentů má stanovenou úhradu na nižší úrovni než 380 Kč denně a zároveň jim po jejím zaplacení zůstane více než 15 % z jejich příjmu,
- v domovech se zvláštním režimem má 5 % klientů stanovenou úhradu na maximální úrovni, 35 % respondentů má tak nízké příjmy, že má stanovenou úhradu na nižší úrovni tak, aby jim zů-

stalo 15 % z těchto příjmů, a 60 % respondentů má stanovenou úhradu na nižší úrovni než 380 Kč denně a zároveň jim po jejím zaplacení zůstane více než 15 % z jejich příjmu,

- v domovech pro osoby se zdravotním postižením má 5 % klientů stanovenou úhradu na maximální úrovni, 62 % respondentů má tak nízké příjmy, že má stanovenou úhradu na nižší úrovni tak, aby jim zůstalo 15 % z těchto příjmů, a 33 % respondentů má stanovenou úhradu na nižší úrovni než 380 Kč denně a zároveň jim po jejím zaplacení zůstane více než 15 % z jejich příjmu.

Pozornost byla dále věnována analýze dalších výdajů klienta souvisejících s péčí o vlastní osobu. V tomto smyslu byly sledovány výdaje na léky, inkontinenční pomůcky (resp. doplatky na tyto pomůcky), potraviny, drogerii, pedikúru, kadeřnictví, oblečení a dále na tzv. ostatní specifikované údaje (výdaje na brýle, doplňky stravy, cigarety, penzijní připojištění, vstupenky na sport a kulturu, splátky dluhů, poplatky na mobilní telefony, koncesionářské poplatky, předplatné novin, fakultativní služby, jízdné, krmení pro zvířata, výlety, revize elektro, ošetření zubů) a na nespécifikované výdaje (jejich účel nelze podle pokladních dokladů dohledat, jde o výdaje k drobné spotřebě, o výběry k rukám rodiny či opatrovníka, dárky rodině apod.).

Z uvedených tabulek je zřejmé, že nejvyšší je průměrná výše dalších výdajů spojených s péčí o vlastní osobu u klientů v domovech pro seniory, kde činí 1 787 Kč měsíčně, naopak nejnižší je tato hodnota v domovech se zvláštním režimem, kde činí 1 475 Kč.

Z podrobného rozboru příjmů klientů v pobytových zařízeních sociálních služeb vyplývá, že:

- v domovech pro seniory činí skutečný průměrný zůstatek příjmu klientů po zaplacení úhrad za poskytování ubytování a stravování 3 308 Kč; pokud by výše těchto úhrad byla pro všechny klienty stanovena na maximální výši 11 400 Kč měsíčně, potom by průměrný zůstatek příjmu klienta činil 2 165 Kč měsíčně, denní výše rezervy na zvýšení úhrady tedy činí 38 Kč,
- v domovech se zvláštním režimem činí skutečný průměrný zůstatek příjmu klientů po zaplacení úhrad za poskytování ubytování a stravování činí 2 986 Kč; pokud by výše těchto úhrad byla pro všechny klienty stanovena na maximální výši 11 400 Kč měsíčně, potom by průměrný zůstatek příjmu klienta činil 1 424 Kč měsíčně, denní rezerva na zvýšení úhrady tedy činí 58 Kč,
- v domovech se zvláštním režimem činí skutečný průměrný zůstatek příjmu klientů po zaplacení úhrad za poskytování

Tabulka 2: Výše dalších výdajů spojených s péčí o vlastní osobu klientů v pobytových zařízeních sociálních služeb

	průměrná výše výdajů (Kč měsíčně)		
	v domovech pro seniory	v domovech se zvláštním režimem	v domovech pro osoby se zdravotním postižením
Léky	823	143	940
inkontinenční pomůcky	244	143	194
Potraviny	294	542	499
Drogerie	232	157	355
pedikúra/kadeřnice	206	152	277
Oblečení	82	161	504
ostatní specifikované	433	418	1 015
ostatní nespécifikované	3 048	2 708	723
Celkem	1 787	1 475	1 503

Pramen: vlastní zpracování

Tabulka 3: Propočít možného navýšení výše úhrad za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb

	skutečný průměrný zůstatek příjmu	průměrný zůstatek příjmu při nastavení úhrady ve výši 11 400 Kč měsíčně	rozdíl (1) – (2)	denní rezerva na zvýšení úhrady do 11 400 Kč měsíčně	rozdíl mezi skutečným průměrným zůstatkem a zůstatkem 15 % z příjmu bez ohledu na úhradové limity	průměrná denní rezerva na zvýšení úhrady v limitu 15 % zůstatku příjmu
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
domov pro seniory	3 308	2 165	1 143	38	1 298	43
domov se zvláštním režimem	2 986	1 424	1 562	52	1 298	19
domov pro osoby se zdrav. postižením	2 249	119	2 130	71	1 298	43

Pramen: vlastní zpracování

ubytování a stravování činí 2 249 Kč; pokud by výše těchto úhrad byla pro všechny klienty stanovena na maximální výši 11 400 Kč měsíčně, potom by průměrný zůstatek příjmu klienta činil 119 Kč měsíčně, denní rezerva na zvýšení úhrady tedy činí 4 Kč.

Při zohlednění průměrného rozdílu mezi skutečným průměrným zůstatkem příjmu a zákonem definovanou ochranou klientova příjmu na úrovni 15 % jeho příjmu bez ohledu na úhradové limity činí částka, kterou by bylo možné využít k úhradě za poskytování ubytování a stravování nad rámec současných úhradových limitů, průměrně 43 Kč denně v domovech pro seniory a v domovech pro osoby se zdravotním postižením a 19 Kč denně v domovech se zvláštním režimem (podrobně viz tabulku 3).

V rámci analýzy byla rovněž věnována pozornost výši tzv. odložených financí. Těmito financemi jsou myšleny peněžní prostředky, které jsou uloženy na osobních účtech klientů. Tyto účty spravují jednotlivá zařízení v případě, kdy klient o tuto službu požádá. Jedná se o finanční prostředky, které klient nespotřebuje ze svých příjmů po odečtení úhrady za poskytování ubytování a stravování. Jejich výše činí nejméně 15 % příjmů klienta a patří k nim i úspory z předchozích období, příspěvky rodiny a vratky za pobyt mimo zařízení. V domovech důchodců činila průměrná výše těchto financí 2 428 Kč měsíčně, v domovech se zvláštním režimem činila 1 632 Kč měsíčně a v domovech pro osoby se zdravotním postižením činila 1 074 Kč měsíčně.

Celkově měli na svých kontech klienti zkoumaného vzorku v domovech pro seniory v dubnu 2019 v průměru 26 634 Kč, v domovech se zvláštním režimem 32 807 Kč a v domovech pro osoby se zdravotním postižením 81 969 Kč.

4. Možné varianty úprav výše úhrad za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb

Při hledání odpovědi na otázku, jakým způsobem stanovit výši úhrad za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb, je vedle výše uvedených analytických informací nutno mít na zřeteli ještě minimálně tyto aspekty:

- podle § 91 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, uzavírá klient o poskytnutí sociální služby smlouvu s poskytovatelem sociálních služeb, pro uzavírání této smlouvy a právní vztahy vzniklé z této smlouvy se postupuje podle ustanovení občanského zákoníku,
- podle Nálezu Ústavního soudu ze dne 23. ledna 2018 sp. zn. I. ÚS 2637/17⁵ má každý občan právo na poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí, což zakotvuje veřejné subjektivní právo fyzických osob v nepříznivé sociální situaci na dostupnost vhodných sociálních služeb a tomu odpovídající povinnost kraje zajistit dostupnost vhodných sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb⁶.

Uzavření smlouvy o poskytování sociálních služeb je tedy soukromoprávním aktem, do kterého svým rozhodnutím vstupuje stát tím, že stanovuje maximální výši úhrad za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb (a za jednotlivé úkony poskytnuté v rámci terénních služeb) na takové úrovni, která ex ante předpokládá, že poskytovatel sociální služby bude odkázán na poskytnutí dotací ze státního rozpočtu, na které však nemá právní nárok.

Pokud má kraj podle uvedeného Nálezu Ústavního soudu za povinnost zajistit do-

stupnost vhodných sociálních služeb na svém území, potom je potřeba vycházet z toho, že tato dostupnost má vedle samotné přítomnosti služeb na území kraje i další aspekt, mj. se jedná rovněž o dostupnost finanční, která by měla zajistit, že nízký příjem klienta nezabrání využití služby v případě, že ji klient potřebuje.⁷ V tomto smyslu je proto zřejmé, že v současné době nemají jednotlivé kraje k dispozici všechny nástroje, které jsou nezbytné k tomu, aby mohly zabezpečit dostupnost sociálních služeb ve smyslu uvedeného Nálezu Ústavního soudu, neboť stát zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a navazující vyhláškou č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, poskytovatelům stanoví dvě podmínky, které musí respektovat při stanovení výše úhrady klienta za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb:

- po úhradě nákladů za ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb klientovi musí zůstat alespoň 15 % jeho příjmu,
- stát stanoví maximální výši úhrady za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb.

Cílové řešení výše úhrad klientů za poskytnuté sociální služby ve smyslu uvedených skutečností je tedy nutno spatřovat v komplexní změně systému financování sociálních služeb. Do budoucna je nevyhnutelné, aby v případech, kdy klienti nebudou mít (ani s využitím dalších příjmů rodinných příslušníků nebo jiných osob) k dispozici dostatek finančních prostředků na úhradu nákladů za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb a tuto službu budou vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nebo vysokému věku nezbytně potřebovat, jim péče v těchto zařízeních byla poskytována na nižší úrovni, než je tomu

v současné době. V tomto smyslu by proto mělo dojít k diferenciaci kvality poskytování služeb od „zařízení poskytujících základní péči“ až po moderní jednoduškové „hotely“ s kompletními službami při samozřejmém dodržování zákonem nově definovaných minimálních standardů kvality péče.⁸

Na tuto jasnou skutečnost lze nahlížet i obrácenou optikou, tedy očima těch klientů pobytových sociálních služeb, kteří očekávají, chtějí a požadují vyšší kvalitu stravovacích a ubytovacích služeb a jsou ochotni za tuto vyšší kvalitu hradit vyšší sazby. Současný systém však neumožňuje tyto potřeby reflektovat. Institut tzv. fakultativních služeb je omezený, neboť jde o nadstavbové služby nad rámec hlavních aktivit a činností sociální služby. Preferenční některých poskytovatelů je (a nepochybně do budoucna stále více bude) nabízet základní činnosti sociální služby ve vyšší kvalitě za předpokladu vyšších úhrad.

Výzkum také přinesl potvrzení domněnky, která je odbornou veřejností diskutována od samého začátku účinnosti zákona o sociálních službách, tj. že dvojí regulační ochrana klientů je zbytečná a že stejného efektu, tedy zajištění finanční dostupnosti pobytových sociálních služeb, lze docílit v případě povinnosti 15procentního zůstatku z příjmu. Zároveň by zrušení druhého regulačního opatření (omezení výše úhrad) vedlo k větší diferenciaci úhrad např. ve vztahu ke kvalitě dané služby.

Zvyšováním maximálních úhrad by se mělo reagovat na dva základní parametry. Prvním je zvyšování nákladů spojených s ubytovacími a stravovacími službami (tj. nejen cena potravin, energií, ale i výše osobních nákladů pracovníků, kteří tyto služby zajišťují), druhým parametrem je kupní síla klientů (v tomto případě tedy výše především starobních důchodů). Zatímco od r. 2014 docházelo ke kontinuálnímu zvyšování obou těchto proměnných, zůstaly maximální výše sazeb na stejné úrovni.

V současné době se jeví jako nezbytné realizovat parametrické úpravy. Tyto úpravy je možno orientovat dvěma směry:

- zvyšovat výši úhrad za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb obdobně jako v předchozích letech navýšením maximální výše jednotlivých sazeb při zachování ustanovení, že po úhradě nákladů za ubytování a stravu v pobytových zařízeních sociálních služeb klientovi musí zůstat alespoň 15 % jeho příjmu,
- přenechat kompetenci při stanovování výše úhrad za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb přímo poskytovatelům služeb, popř. jednotlivým krajům a ochranu klienta v zákoně omezit pouze na ustanovení, že po úhradě ná-

kladů za ubytování a stravování mu musí zůstat alespoň 15 % jeho příjmu.

Pokud by bylo rozhodnuto o postupu podle první varianty, je nutno vycházet z toho, že výše sazeb za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb byla naposledy upravena od r. 2014, zatímco starobní důchody se zvyšovaly každý rok pravidelně⁹. S ohledem na výsledky jednotlivých analýz lze navrhnout tři varianty úprav – zvýšit celkovou výši úhrad za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb denně:

- o 30 Kč – v tomto případě by se měsíční příjmy pobytových zařízení zvýšily cca o 18,2 mil. Kč,
- o 40 Kč – v tomto případě by se měsíční příjmy pobytových zařízení zvýšily cca o 24,3 mil. Kč,
- o 50 Kč – v tomto případě by se měsíční příjmy pobytových zařízení zvýšily cca o 30,3 mil. Kč.

Dopady, jaké by znamenalo přijetí druhé varianty – tedy převedení kompetencí při stanovování výše úhrad za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb přímo poskytovatelům služeb, popř. jednotlivým krajům a ochranu klienta v zákoně omezit pouze na ustanovení o minimálním zůstatku 15 % příjmu klienta – nelze kvantifikovat, nicméně nelze očekávat, že by se s ohledem na výši příjmů klientů v pobytových zařízeních sociálních služeb zvýšily měsíční příjmy těchto zařízení o výrazně větší objem finančních prostředků než při zvýšení maximální výše úhrad za poskytování ubytování a stravování o 50 Kč denně, tedy výrazně více než o 30 mil. Kč měsíčně (= 360 mil. Kč ročně).

Výše uvedené dopady na generování dodatečných zdrojů v systému financování pobytových sociálních služeb jsou kalkulované na úroveň příjmů klientů v r. 2019. V případě průměrného zvýšení starobních důchodů o 900 Kč od r. 2020 lze (vzhledem k věkové a příjmové struktuře klientů pobytových služeb) očekávat zvýšení těchto zdrojů o 50–80% (toto zvýšení je dáno nejen zvýšením maximálních úhrad, nýbrž také samotnou skutečností, že zvýšené důchody, resp. příjmy povedou ke zvýšení úhrad u těch klientů, kteří mají v důsledku regulace stanovenou sníženou úhradu).

S ohledem na výše uvedené skutečnosti se doporučuje postupovat podle této varianty a umožnit tak jednotlivým krajům a poskytovatelům služeb realizovat vlastní sociálně politické záměry v této oblasti. Uvedené analýzy a propočty ukazují, že stanovená 15 % ochrana příjmu klienta je postačující z hlediska potřeby krytí dalších nákladů klienta týkajících se zajištění péče o vlastní osobu.

Při rozhodování o konkrétní úpravě výše úhrad za poskytování ubytování

a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb je potřeba mít na zřeteli, že zvýšení úrovně těchto úhrad sníží závislost poskytovatelů pobytových zařízení na přiznání dotací ze státního rozpočtu a umožní poskytovat sociální služby na vyšší úrovni. Jeví se proto jako vhodné pravidelně vždy v souvislosti se zvyšováním důchodu upravovat i výši úhrad za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb. Právě zvyšování životních nákladů seniorů je hlavním důvodem valorizace jejich příjmů, resp. starobních důchodů. Je tedy logickým krokem promítnout tuto souvislost i do automatického zvyšování úhradových limitů.

5. Další náměty a doporučení

V rámci provedených analýz se ukázalo, že jednotlivá zařízení mají odlišným způsobem stanovenou výši úhrad klienta a poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb. Přestože vyhláška č. 505/1995 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, stanoví maximální výši úhrad klientů denní částkou, většina poskytovatelů sociálních služeb stanoví výši úhrady klientů jednotnou měsíční částkou bez ohledu na počet dní v měsíci. Lze vyslovit domněnku, že tento postup není v souladu se záměrem zákonodárce, nehledě na to, že stanovením výše úhrady klienta v závislosti na počtu dní v měsíci by bylo možno zvýšit příjmy pobytových zařízení o 1,4–1,7 %.

V následujících letech lze očekávat, že náklady na poskytování sociálních služeb se budou zvyšovat podstatně rychleji, než se budou zvyšovat příjmy klientů těchto služeb ze systému důchodového pojištění. V tomto smyslu se ukazuje, že je nutno posilovat chápání sociálních služeb jako ekonomického systému a v tomto smyslu upravit systém jejich financování, organizace a řízení. Ohledně výše úhrad za poskytované sociální služby jde zejména o to, že nadále není možné poskytovat služby ve stejné kvalitě klientům, jimž je vzhledem k zákonem definovanému 15 % zůstatku jejich příjmu stanovena úhrada v nižší úrovni. Tento rozdíl nelze nadále nechávat jako dluh.

Za zvážení tedy stojí dvě systémové změny v oblasti úhrady klientů. První je možnost stanovení vyšších úhrad, a tím umožnění poskytování vyšší úrovně služeb, tj. služeb ve vyšší kvalitě (za předpokladu zajištění dostupnosti sociálních služeb v minimální akceptovatelné kvalitě pro všechny). V praxi by to tedy znamenalo otevření možnosti víceúrovňové kvality sociálních služeb s odkazem na osvědčené evropské modely, ale i reakci na požadavek a poptávku části klientů a jejich rodinných příslušníků.¹⁰ Druhou možností je

stanovení úhrad a poskytnutí sociální dávky klientovi ve výši rozdílu plné a skutečné úhrady po uplatnění regulačních mechanismů. Tato sociální dávka pak může být majetkově a příjmově testována dle různých parametrů.

Závěr

Úhrada klienta za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb je významným zdrojem jejich financování, na krytí provozních nákladů těchto zařízení se podílí v rozmezí od 20 % (v domovech pro osoby se zdravotním postižením) do 32 % (v domovech pro seniory). Její výše se naposledy upravovala od 1. ledna 2014, od té doby činí maximální výše úhrady za poskytování ubytování 210 Kč denně a za poskytování stravování 170 Kč denně. Každoročně přitom dochází ke zvyšování důchodů, soustavně rostou náklady na zajištění provozu těchto zařízení. Je proto zřejmé, že v současné době by bylo vhodné po více než 5 letech nově upravit i výši těchto úhrad.

Z provedených analýz vyplývá, že stávající dvojí ochrana klienta prostřednictvím stanovení maximální výše sazeb za poskytování ubytování a stravování a zachování 15 % příjmu po uhrazení těchto nákladů je nadbytečná. Na straně jedné poskytovatelé služeb nemají možnost diferencovat výši úhrad klientů podle kvality poskytovaných služeb (jednolůžkový nebo vícelůžkový pokoj, dietní stravování), na straně druhé na účtech klientů pobytových zařízení je k dispozici dostatek finančních prostředků, které by bylo možno k tomuto účelu použít. Proto se doporučuje nově výši maximálních sazeb za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních sociálních služeb z pozice státu neurčovat a umožnit jednotlivým krajům, které jsou podle Nálezu Ústavního soudu ze dne 23. ledna 2018 sp. zn. I. ÚS 2637/17 odpovědné za zajištění

dostupnosti sociálních služeb, výši těchto sazeb stanovit ve své kompetenci a realizovat tím vlastní sociálněpolitické záměry v této oblasti. Stanovená 15procentní ochrana příjmu klienta je postačující z hlediska potřeby krytí dalších nákladů klienta týkajících se zajištění péče o vlastní osobu. Alternativně je možno, aby výši sazeb za poskytování ubytování a stravování v pobytových zařízeních mohli stanovit přímo samotní poskytovatelé služeb, neboť oni přímo s klientem uzavírají smlouvu o poskytování sociálních služeb.

- 1 Příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu „Ekonomická situace seniorů v pobytových zařízeních sociálních služeb“ a „Zjištění ekonomické situace osob se zdravotním postižením v pobytových zařízeních sociálních služeb“, které byly financovány z institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj VÚPSV, v. v. i. na léta 2018–2022.
- 2 Viz např. PRŮŠA, L. – BAREŠ, P. – HOLUB, M. – ŠLAPÁK, M. Vybrané aspekty péče o seniory z hlediska sociálního začleňování. Praha: VÚPSV, v. v. i. 2015. ISBN 978-80-7416-234-3; KUCHAROVÁ V. a kol. Česká rodina na počátku 21. století – životní podmínky, vztahy a potřeby. Praha: SLON & VÚPSV, v. v. i. 2019. ISBN 978-80-7419-275-3.
- 3 Viz např. PRŮŠA, L. Financování služeb sociální péče v ČR – teorie a praxe. FÓRUM sociální politiky č. 3/2015, ISSN 1802-5854.
- 4 Jedná se o celkový objem výdajů vynaložených ze státního rozpočtu, zpět do systému sociálních služeb se na úhradu jejich nákladů vrátilo 7 182 mil. Kč.
- 5 Viz Nálež Ústavního soudu ze dne 23. ledna 2018 sp. zn. I. ÚS 2637/17 [online] [cit. 2020-03-26] dostupný z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/2018/I._US_2637_17_an.pdf.
- 6 Viz ROZEHNALOVÁ, M. Právo na dostupnost vhodných sociálních služeb. Fórum sociální práce č. 2/2018. ISSN 2336-6664 [online] [cit. 2020-03-26] dostupný z: https://forumsocialniprace.ff.cuni.cz/wp-content/uploads/sites/10/2018/10/Miriam_Rozehnalova_72-74.pdf.
- 7 Viz PRŮŠA, L. – VÍŠEK, P. Optimalizace sociálních služeb. Praha: VÚPSV, v. v. i. 2012. ISBN 978-80-7416-099-8.
- 8 Viz PRŮŠA, L. Financování služeb sociální péče v ČR – teorie a praxe. FÓRUM sociální politiky č. 3/2015. ISSN 1802-5854.
- 9 V r. 2015 se zvýšila základní výměra důchodu o 60 Kč a procentní výměra o 1,6 %, v r. 2016 se zvýšila základní výměra důchodu o 40 Kč a byl vypla-

cen jednorázový příspěvek ve výši 1 200 Kč, v r. 2017 se základní výměra důchodu zvedla o 110 Kč a procentní výměra o 2,2 %, v r. 2018 se základní výměra důchodu zvýšila o 150 Kč a procentní výměra o 3,5 % a v r. 2019 se základní výměra důchodu zvýšila o 570 Kč, procentní výměra o 3,4 % a navíc pro osoby starší 85 let byl důchod zvýšen o 1 000 Kč.

- 10 Podrobněji viz TOMEŠ, I. Úvod do teorie a metodologie sociální politiky. Praha: Portál 2010. ISBN 978-80-7367-680-3.

Použitá literatura

- KUCHAROVÁ V. a kol. *Česká rodina na počátku 21. století – životní podmínky, vztahy a potřeby*. Praha: SLON & VÚPSV, v. v. i. 2019. ISBN 978-80-7419-275-3.
- Nález Ústavního soudu* ze dne 23. ledna 2018 sp. zn. I. ÚS 2637/17 [online] [cit. 2020-03-26] dostupný z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/2018/I._US_2637_17_an.pdf.
- PRŮŠA, L. – BAREŠ, P. – HOLUB, M. – ŠLAPÁK, M. *Vybrané aspekty péče o seniory z hlediska sociálního začleňování*. Praha: VÚPSV, v. v. i. 2015. ISBN 978-80-7416-234-3.
- PRŮŠA, L. *Financování služeb sociální péče v ČR – teorie a praxe*. FÓRUM sociální politiky č. 3/2015, ISSN 1802-5854.
- PRŮŠA, L. – VÍŠEK, P. *Optimalizace sociálních služeb*. Praha: VÚPSV, v. v. i. 2012. ISBN 978-80-7416-099-8.
- PRŮŠA, L. *Co ukázala analýza systému financování sociálních služeb? Reзиденční péče* č. 3/2019. ISSN 1801-8718.
- ROZEHNALOVÁ, M. *Právo na dostupnost vhodných sociálních služeb*. Fórum sociální práce č. 2/2018. ISSN 2336-6664 [online] [cit. 2020-03-26] dostupný z: https://forumsocialniprace.ff.cuni.cz/wp-content/uploads/sites/10/2018/10/Miriam_Rozehnalova_72-74.pdf.
- TOMEŠ, I. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha: Portál 2010. ISBN 978-80-7367-680-3.

Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (ladislav.prusa@vupsv.cz) je výzkumným pracovníkem Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (Research Institute for Labour and Social Affairs), Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Česká republika. Zaměřuje se především na otázky financování sociálních služeb a sociálně ekonomické důsledky stárnutí populace.

Odborný měsíčník Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR SOCIALNÍ SLUŽBY www.socialnisluzby.eu

Z obsahu dubnového čísla:

- Aktuality APSS ČR 5
- Institut vzdělávání APSS ČR: Nabídka kurzů na rok 2020 6
- PAS: Úvod do nácviku sociálních dovedností u osob s poruchami autistického spektra, 2. díl 8
- Tísňová péče 12
- Stalo se ... 15
- Právo: Očekávaná novela zákoníku práce 18
- Komunikace: Etická a na člověka orientovaná komunikace s osobami s handicapem v oblasti mentálního zdraví 2
- Statistika: Bydlení seniorů v číslech 28
- Technologie: Lidem se sluchovým postižením usnadnili přístup k informacím o koronaviru 31
- Veřejný ochránce práv: Týrání seniorů v zařízeních sociálních služeb a jeho prevence 32
- Rozhovor: Jak (ne)přesadit starý strom Koncept Smyslové aktivizace v knižní podobě 36