

# PŘISPĚL ZÁKON O SOCIÁLNÍCH SLUŽBÁCH KE ZVÝŠENÍ JEJICH DOSTUPNOSTI?

Ladislav Průša<sup>1)</sup>

HAS THE SOCIAL SERVICES ACT CONTRIBUTED TO INCREASING THE AVAILABILITY OF SERVICES?

## **Abstract**

The aim of this paper is to assess how the availability of residential social services for seniors has changed since the adoption of the Social Services Act and to show whether Czech society is ready to deal (equipped to cope with the expected consequences of demographic development. Based on an analysis of the development of the capacity of homes for the elderly and care homes with special services at the national and regional level, trends in the availability of these services were evaluated in relation to 1 000 persons over 65 years of age (which is used in international comparisons of the availability of these services) and in relation to 1 000 people over 80 years of age (given that the average age of these facilities' clients is over 80 years). The paper also devotes attention to capacity development in these facilities in relation to their founder (in relation to whether they are public or private). The analyses clearly show that the public sector has completely given up on further capacity development in these facilities, and virtually all growth in capacity in recent years has been recorded in establishments founded by NGOs or commercial entities. These developments were not accompanied by long-term stability in the capacity of care facilities and the number of applications for placements in such facilities has been increasing, and this was the result of a changed political and professional focus on the forms of social care provision for the elderly. It appears that if residential social services are to be prepared in the coming years to address the consequences of an ageing population, an extensive set of measures focusing on the organisation, management, and funding of social services will be needed to foster the dynamic development of these services in the coming years.<sup>2)</sup>

**Keywords:** Availability of social services, capacity of residential facilities of social services for seniors, rejected application for placement in residential social services for seniors

Demografie, 2020, 62: 102–114

## ÚVOD

Když byl v r. 2006 po více než 15 letech diskusí konečně přijat zákon o sociálních službách, očekávala odborná veřejnost, že v krátké době dojde k dynamickému

rozvoji tohoto segmentu systému sociální ochrany obyvatelstva. S ohledem na prognózované tendence ve vývoji populace se očekával především rychlý rozvoj všech forem sociálních služeb pro seniory,

1) Vysoká škola ekonomická v Praze, Katedra demografie; kontakt: prul01@vse.cz.

kteřý by zabezpečil poskytování kvalitních sociálních služeb pro tuto skupinu obyvatelstva. Cílem tohoto příspěvku je posoudit, zda se v uplynulých letech zvýšila dostupnost pobytových služeb pro seniory, které představují ekonomicky velmi náročnou formu služeb a tak event. signalizovat, jaká opatření by bylo v následujících letech nezbytné přijmout pro zajištění jejich potřebného rozvoje.

Celý příspěvek je strukturován do celkem 6 kapitol. Po úvodním seznámení se základními typy sociálních služeb tak, jak jsou definovány v zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění, bude následně pozornost soustředěna na vymezení hlavních faktorů, které ovlivňují dostupnost těchto služeb v jednotlivých regionech a budou sumarizovány poznatky, které byly získány při předchozích hodnoceních vybavenosti jednotlivých regionů sociálními službami. Následně bude stručně charakterizován vývoj obyvatelstva především ve vybraných seniorských kategoriích v letech 2007–2018, vývoj kapacit v pobytových zařízeních sociálních služeb pro seniory v tomto období a na závěr budou identifikovány hlavní příčiny současné situace a budou navržena klíčová opatření, která by přispěla k jejich odstranění.

## POBYTOVÉ SOCIÁLNÍ SLUŽBY PRO SENIORY

Sociální služby zahrnují podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění, sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence. Poskytují se ve třech hlavních formách – jako služby pobytové, ambulantní nebo terénní. Pobytovými službami se podle § 33 tohoto zákona rozumí služby spojené s ubytováním v zařízeních sociálních služeb. Ambulantními službami se rozumí služby, za kterými osoba dochází nebo je doprovázena nebo dopravována do zařízení sociálních služeb a součástí služby není ubytování. Terénními službami se rozumí služby, které jsou osobě poskytovány v jejím přirozeném sociálním prostředí.

Sociální poradenství zahrnuje základní sociální poradenství a odborné sociální poradenství. Základní sociální poradenství poskytuje osobám potřebné informace přispívající k řešení jejich nepříznivé sociální situace, je základní činností při poskytování všech druhů sociálních služeb. Odborné sociální

poradenství je poskytováno se zaměřením na potřeby jednotlivých okruhů sociálních skupin osob např. v občanských poradnách, manželských a rodinných poradnách, poradnách pro osoby se zdravotním postižením nebo v poradnách pro oběti trestných činů a domácího násilí. Odborné sociální poradenství zahrnuje rovněž sociální práci s osobami, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností.

Služby sociální péče napomáhají osobám zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost, jejich cílem je podpořit život v jejich přirozeném sociálním prostředí a umožnit jim v nejvyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti. V případech, kdy toto vylučuje jejich zdravotní stav, je cílem těchto služeb zajistit těmto osobám důstojné prostředí, např. v pobytových službách pro seniory nebo pro osoby se zdravotním postižením.

Služby sociální prevence napomáhají zabránit sociálnímu vyloučení osob, které jsou jím ohroženy pro krizovou sociální situaci, vlastní životní návyky, způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňující prostředí anebo pro ohrožení práv a oprávněných zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby. Cílem služeb sociální prevence je napomáhat těmto osobám k překonání jejich nepříznivé sociální situace a chránit společnost před vznikem a šířením nežádoucích společenských jevů.

Základními typy pobytových služeb pro seniory jsou domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem. V domovech pro seniory se poskytují pobytové služby osobám, které mají sníženou soběstačnost zejména z důvodu věku, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby. V domovech se zvláštním režimem se poskytují pobytové služby osobám, které mají sníženou soběstačnost z důvodu chronického duševního onemocnění nebo závislosti na návykových látkách, a osobám se stařeckou, Alzheimerovou demencí a ostatními typy demencí. Tyto osoby mají sníženou soběstačnost z důvodu uvedených onemocnění, jejich situace proto vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby. Režim v těchto zařízeních při poskytování sociálních služeb je přizpůsoben specifickým potřebám těchto osob. v obou typech těchto zařízení je klientům poskytováno ubytování, stravování, pomoc při zvládnutí běžných úkonů péče o vlastní osobu a při osobní hygieně, zajištěno je zprostředkování kontaktu

se společenským prostředím, sociálně terapeutické a aktivizační činnosti, zajištěna je rovněž pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí klientů.

## FAKTORY DETERMINUJÍCÍ DOSTUPNOST SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Při hodnocení rozsahu poskytovaných sociálních služeb v jednotlivých regionech a jejich dostupnosti je nutno mít na zřeteli, že při hodnocení jejich vybavenosti nelze uplatňovat stejná hlediska na celém území republiky, neboť na zřeteli je nutno mít řadu objektivních charakteristik determinujících určité rozdíly vyplývající např.:

- z míry urbanizace,
- z věkové, kvalifikační, profesní a sociální struktury obyvatelstva na daném území a z náboženských specifik jednotlivých regionů,
- ze struktury osídlení jednotlivých územních celků, z velikosti obcí a z hustoty obyvatelstva,
- z míry realizace tradičních funkcí rodiny v péči o staré občany,
- z nejrůznějších sociologických změn probíhajících ve společnosti, zejména rozpad vícegeneračního soužití rodin (Jeřábková – Průša, 2013).

Opomenout rovněž nelze dlouhodobou absenci jakékoliv koncepce rozvoje sociálních služeb, prvním koncepčním materiálem můžeme označit Bílou knihu v sociálních službách (MPSV, 2013), Národní strategie rozvoje sociálních služeb do r. 2025 byla MPSV zpracována teprve na počátku r. 2016 (MPSV, 2015).

Závažným problémem při plánování sociálních služeb i pro hodnocení jejich dostupnosti je stávající územně správní uspořádání a sídelní struktura obyvatelstva. Obce s rozšířenou působností nemají žádnou povinnost ve své samosprávné působnosti poskytovat sociální služby pro občany, kteří žijí v malých obcích v jejich spádovém území. Podle § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. V tomto smyslu proto zůstává otázkou, zda by sociální služby v malých obcích ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností neměl ve své samosprávné působnosti zabezpečovat kraj.

K 1. lednu 2109 měla Česká republika 6 258 obcí. Některá území, na nichž vykonávají přenesenou a rozšířenou působnost větší města, mají i více

**Tab. 1: Počet obyvatel v obcích různých velikostních skupin k 1. 1. 2019**

Amount of the population living in municipalities of different sizes as of 1 January 2019

Velikost obce (počet obyvatel) <i>The size of the municipality (population)</i>	Počet obcí <i>Number of municipalities</i>	Počet obyvatel <i>Population size</i>	Podíl na obyvatelstvu ČR <i>Share of the population of the Czech Republic</i>
do 199	1 423	177 752	1,67
200–499	1 997	655 673	6,16
500–999	1 366	966 997	9,08
1 000–1 999	769	1 072 002	10,07
2 000–4 999	426	1 280 006	12,02
5 000–9 999	147	1 001 254	9,40
10 000–19 999	69	977 836	9,18
20 000–49 999	43	1 293 656	12,15
50 000–99 999	12	868 774	8,16
100 000–399 999	5	1 047 218	9,83
Praha / Prague	1	1 308 632	12,29
Celkem / Total	6 258	10 649 800	100,00

Zdroj: Počet obyvatel v obcích – k 1. 1. 2019 (dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-za0wri436p>>), vlastní zpracování.

Source: The Size of the Population in Individual Municipalities – as of 1 January 2019, (available at: <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-za0wri436p>>), created by the author.

než 100 obcí, zhruba 76 % obcí je menších než 1 000 obyvatel (viz tab. 1). Platí zjištění, že čím menší je obec, tím více má seniorů, tím jsou starší a tím je obtížnější poskytovat jim terénní sociální služby (Průša – Víšek, 2013).

Z hlediska výše uvedených faktorů a hodnocení je tedy zřejmé, že jinak je potřebné posuzovat vybavenost zemědělských oblastí a městských aglomerací, jinak je třeba posuzovat vybavenost Prahy a ostatních velkých měst a jejich přilehlých aglomerací, jinak je nutno přistoupit k hodnocení vybavenosti např. horských a podhorských oblastí. Na druhou stranu je ovšem zřejmé, že ve vybavenosti jednotlivých okresů se odrážela celková pozornost a zájem, s nímž příslušné dřívější okresní úřady přistupovaly k zabezpečení potřeb občanů v této oblasti. Z tohoto pohledu má proto pouhé porovnání číselných hodnot bez znalosti těchto širších souvislostí pouze informativní charakter a je nutno ho chápat pouze jako jedno z východisek pro analýzu optimální struktury forem sociální péče v jednotlivých regionech.

## DŘÍVE PROVEDENÁ HODNOCENÍ DOSTUPNOSTI SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Poprvé byla analýza vývoje vybavenosti územních celků službami sociální péče pro staré a zdravotně postižené občany zpracována v polovině 90. let (SOCIOKLUB, 1997) (analyzovány byly údaje za r. 1995), důraz byl přitom položen na analýzu vybavenosti jednotlivých okresů místy v domovech důchodců, v domovech – penzionech pro důchodce, v domech s pečovatelskou službou a dále pečovatelskou službou. V následujícím období byla provedena analýza vybavenosti regionů službami sociální péče realizována v r. 2002 (Průša, 2003), v r. 2006 (Průša, 2006) a v r. 2013 (Průša – Víšek, 2013). Ve všech případech byla analyzována situace na úrovni jednotlivých okresů, popř. jednotlivých krajů v konkrétním daném roce, analýza vývojových trendů nebyla v žádné z těchto publikací realizována.

V souvislosti s realizací reformy veřejné správy na přelomu století došlo ke zrušení okresních úřadů jako nejnižších článků státní správy a odpovědnost za poskytování sociálních služeb přešla do samosprávných kompetencí jednotlivých obcí, měst a krajů, přičemž klíčové postavení v tomto směru

patří obcím s rozšířenou působností. Hodnocení vybavenosti těchto územních celků sociálními službami bylo realizováno poprvé a doposled naposled v r. 2015 (Průša – Holub – Šlapák, 2015).

V r. 2006 byl přijat zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který byl v následujících letech několikrát novelizován. V současné době jsou za zajištění dostupnosti a poskytování sociálních služeb podle § 95 zodpovědné kraje, které určují na svém území síť sociálních služeb. Tuto povinnost potvrdil v r. 2018 svým nálezem Ústavní soud, který v něm m.j. konstatoval, že obsahem jejich povinnosti není zajišťovat, aby konkrétní osoby měly vždycky přístup k sociální péči v konkrétní podobě přesně podle svých představ (u konkrétního poskytovatele), ale musí pouze zajistit existenci a dostupnost takových služeb, které jsou adekvátní jejich stavu a situaci a mohou jim pomoci vést důstojný život při zachování maxima osobní autonomie, bez sociálního vyloučení a při maximálním sociálním začlenění (Ústavní soud, 2018).

## VÝVOJ OBYVATELSTVA V LETECH 2007–2018

V r. 2018 žilo v ČR celkem 10 649 tis. obyvatel, z toho bylo celkem 2 087 tis. osob ve věku 65 a více let a 433 tis. osob ve věku 80 a více let. V porovnání s r. 2007 vzrostl počet obyvatel celkem o 269 tis. osob (= o 2,6 %), počet osob ve věku 65 a více let přitom vzrostl o 574 tis. (= o 37,9 %) a počet osob ve věku 80 a více let vzrostl o 84 tis. (= 24,2 %). Tyto charakteristiky jednoznačně ukazují rostoucí potřebu všech forem služeb sociální péče pro seniory.

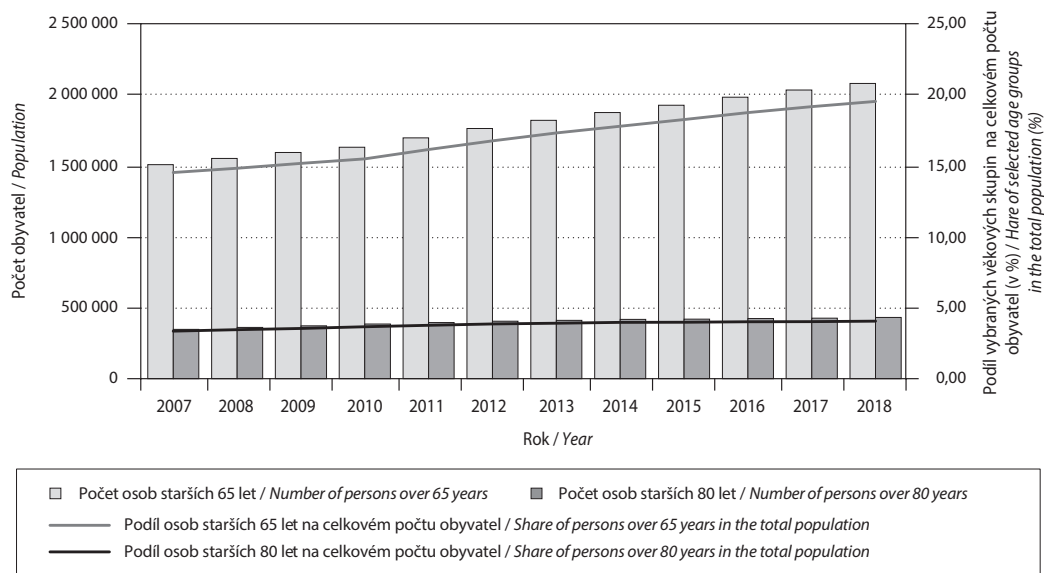
## VÝVOJ KAPACIT V POBYTOVÝCH ZAŘÍZENÍCH SOCIÁLNÍCH SLUŽEB PRO SENIORY

Ve struktuře kapacit pobytových zařízení pro seniory došlo mezi lety 2007–2018 k významným změnám:

- v návaznosti na přijetí zákona o sociálních službách, který nově definoval některé typy sociálních služeb, dochází po celé sledované období v návaznosti na zdravotní stav klientů pobytových zařízení pro seniory k transformaci značné části tradičních domovů pro seniory na domovy se zvláštním režimem,

Graf 1: Vývoj počtu obyvatel ve vybraných seniorských kategoriích v letech 2007–2018

Development of the population in selected categories of seniors in 2007–2018



Zdroj: Vlastní výpočty podle dat ČSÚ.

Source: Author's calculations based on data from the Czech Statistical Office.

- celkový počet míst v pobytových zařízeních pro seniory ve sledovaném období vzrostl o více než 12 tis. míst, tento nárůst je však způsoben především nárůstem kapacit v domovech se zvláštním režimem, jejichž celková kapacita činila v r. 2018 cca 35 % veškeré kapacity v pobytových zařízeních pro seniory,
- v absolutním vyjádření vzrostly kapacity pobytových zařízení pro seniory ve všech regionech, v relativním vyjádření nejvíce vzrostla kapacita těchto zařízení v Plzeňském kraji (o 60,8 %), nejmenší nárůst je zaznamenán v Ústeckém kraji, kde kapacita těchto zařízení vzrostla pouze o 5,8 %,
- počet míst v "klasických" domovech pro seniory se ve většině krajů snižoval, popř. se zvýšil pouze nepatrně, k výraznějšímu nárůstu kapacit došlo pouze ve Středočeském kraji, kde se celková kapacita těchto zařízení zvýšila o 275 lůžek, t.j. o 5,5 %.

Z hlediska hodnocení dostupnosti těchto služeb je potřeba hodnotit tyto údaje v relaci k určité věkové skupině. V rámci mezinárodních komparací je hodnocena dostupnost pobytových služeb

pro seniory zpravidla v relaci na 1 000 osob ve věku 65 a více let (WHO, 2018). Z tohoto hodnocení je vidět, že přes celkové zvýšení počtu míst v těchto zařízeních se dostupnost těchto služeb ve sledovaném období let 2007–2018 snížila z 29,8 míst na 1 000 osob ve věku 65 a více let v r. 2007 na 27,4 míst na 1 000 osob v této věkové skupině. Je tedy zřejmé, že přes rostoucí kapacitu těchto služeb se počet osob ve věku 65 a více let zvyšuje podstatně rychlejším tempem. S ohledem na očekávané trendy demografického vývoje (Průša, 2018) se jedná o velmi závažný problém, který signalizuje výrazný pokles dostupnosti pobytových služeb pro seniory v následujícím období (Šidlo – Křestianová, 2018).

Dostupnost těchto služeb se přitom snižovala v naprosté většině krajů, největší pokles dostupnosti byl ve sledovaném období zaznamenán v Ústeckém kraji (o 13,6 míst na 1 000 osob ve věku 65 a více let), přesto i v r. 2018 byla dostupnost těchto služeb v toto kraji nejvyšší v celé ČR. Nejnižší dostupnost těchto služeb byla po celé sledované období v hlavním městě Praze, v r. 2018 činila 15,7 míst na 1 000 osob ve věku 65 a více let.

**Tab. 2: Vývoj počtu míst v domovech pro seniory (DS) a v domovech se zvláštním režimem (DZR) v jednotlivých krajích v letech 2007–2018 / Development of the number of places in nursing homes for the elderly (DS) and in homes with a special regime (DZR) in individual regions in 2007–2018**

Kraj / Region		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ČR	DS	41 208	37 506	37 192	37 818	37 616	37 477	38 091	37 327	37 200	37 247	37 037	37 048
	DZR	3 807	7 484	8 223	8 822	9 727	10 740	12 048	14 354	15 494	17 784	18 853	20 075
Praha	DS	2 864	2 177	2 170	2 531	2 420	2 393	2 439	2 192	2 429	2 520	2 650	2 707
	DZR		197	197	199	239	317	444	529	544	687	923	1 176
Středočeský	DS	5 040	4 916	4 897	4 998	4 982	4 777	5 108	5 039	5 113	5 129	5 268	5 315
	DZR	182	719	653	889	1 036	1 323	1 473	1 856	2 097	2 388	2 632	2 799
Jihočeský	DS	3 012	2 847	2 825	2 936	3 028	3 034	3 030	3 033	3 033	3 002	2 963	2 915
	DZR	230	387	396	382	395	474	459	574	773	838	882	878
Plzeňský	DS	1 558	1 674	1 715	1 808	1 789	1 842	1 779	1 815	1 797	1 781	1 727	1 629
	DZR	196	326	488	514	579	618	741	741	789	1 053	968	1 192
Karlovarský	DS	879	905	838	810	808	797	863	870	858	852	847	814
	DZR	150	184	231	207	247	319	345	479	489	495	483	542
Ústecký	DS	4 764	4 323	4 191	4 081	3 858	3 820	3 897	3 678	3 553	3 460	3 372	3 340
	DZR	562	816	951	1 114	1 333	1 455	1 775	1 963	1 855	2 187	2 269	2 296
Liberecký	DS	1 303	904	934	916	922	1 038	962	988	950	1 048	1 014	1 028
	DZR	28	355	402	455	347	381	321	416	380	610	651	681
Královéhradecký	DS	2 396	2 145	2 236	2 253	2 351	2 355	2 395	2 363	2 364	2 262	2 329	2 422
	DZR	160	247	328	354	400	402	424	532	635	787	773	772
Pardubický	DS	2 093	2 051	2 036	2 054	2 183	2 195	2 169	2 122	2 067	2 208	2 103	2 097
	DZR	69	350	394	386	422	485	539	930	1 087	1 116	1 108	1 120
Vysočina	DS	2 329	2 195	2 135	2 189	2 090	2 181	2 220	2 199	2 193	2 132	2 085	2 005
	DZR	107	399	422	433	469	508	526	547	642	760	817	897
Jihomoravský	DS	4 096	3 099	3 232	3 048	2 988	2 940	3 072	3 028	2 946	2 879	2 740	2 732
	DZR	1 049	1 741	1 778	1 931	2 101	2 184	2 469	2 816	2 938	3 136	3 282	3 262
Olomoucký	DS	2 723	2 664	2 518	2 537	2 564	2 566	2 569	2 544	2 600	2 674	2 698	2 700
	DZR	136	338	360	341	363	385	469	608	710	810	883	1 013
Zlínský	DS	3 018	2 972	2 782	2 842	2 768	2 769	2 800	2 681	2 625	2 511	2 490	2 492
	DZR	116	327	435	429	585	656	718	854	1 012	1 179	1 201	1 278
Moravskoslezský	DS	5 133	4 634	4 683	4 815	4 865	4 770	4 788	4 775	4 672	4 789	4 751	4 852
	DZR	822	1 098	1 188	1 188	1 211	1 233	1 345	1 509	1 543	1 738	1 981	2 169

Zdroj: Veřejná databáze ČSÚ.

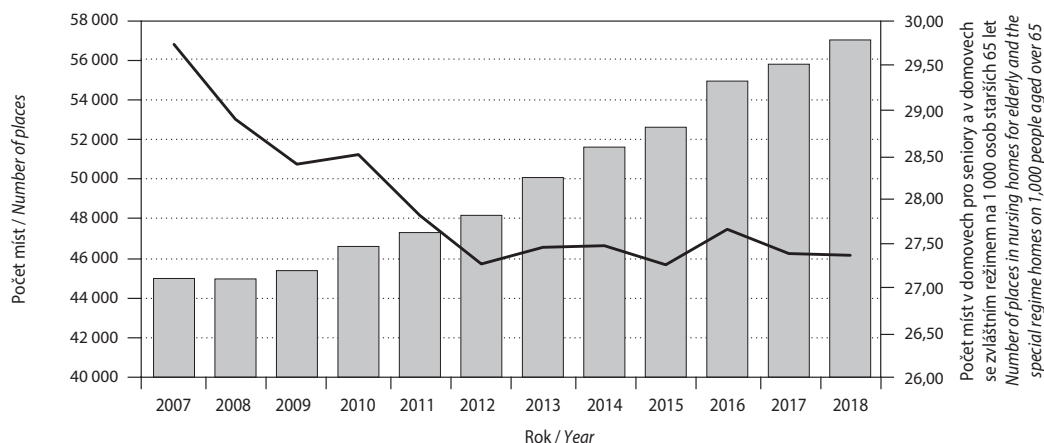
Source: Public Database of the Czech Statistical Office.

Vzhledem k tomu, že průměrný věk obyvatel v domovech pro seniory a v domovech se zvláštním režimem je více než 80 let, jeví se jako vhodnější hodnotit dostupnost služeb v těchto zařízeních v relaci na 1 000 osob ve věku 80 a více let.

Z tohoto hodnocení je naopak vidět, že celkové zvyšování počtu míst v domovech pro seniory a v domovech se zvláštním režimem je doprovázeno

od r. 2012 růstem počtu míst v těchto zařízeních ze 118,7 míst na 1 000 osob ve věku 80 a více let na 132,0 míst v r. 2018. Tato skutečnost je však způsobena především výrazně pomalejším nárůstem počtu osob v této věkové skupině v tomto období v porovnání s předešlými lety. Zatímco mezi lety 2012–2018 vzrostl počet osob ve věku 80 a více let pouze o 26 726 osob, v letech 2007–2012 se počet

**Graf 2: Vývoj počtu míst v domovech pro seniory a v domovech se zvláštním režimem (absolutně a relativně v relaci na 1 000 osob ve věku 65 a více let) / Development of the number of places in nursing homes for the elderly and homes with a special regime (in absolute and relative terms per 1 000 persons over 65 years of age)**



■ Počet míst v domovech pro seniory a domovech se zvláštním režimem / Number of places in retirement homes and special regime homes  
 — Počet míst v domovech pro seniory a v domovech se zvláštním režimem na 1 000 osob starších 65 let / Number of places in homes for the elderly and in homes with special arrangements per 1000 persons over 65 years of age

Zdroj: Vlastní propočty na základě údajů Veřejné databáze ČSÚ.

Source: Author's calculations based on data from the Public Database of the Czech Statistical Office.

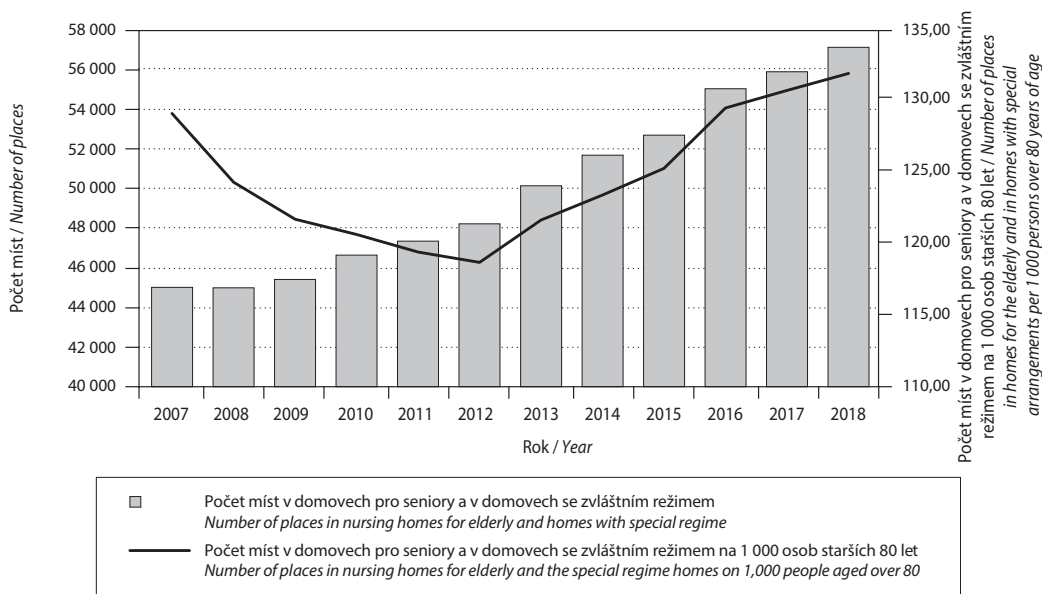
**Tab. 3: Počet míst v domovech pro seniory a v domovech se zvláštním režimem na 1 000 osob ve věku 65 a více let / Number of places in nursing homes for the elderly and in homes with a special regime per 1 000 persons over 65 years of age**

Kraj / Region	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ČR	29,76	28,91	28,40	28,51	27,83	27,28	27,47	27,48	27,27	27,67	27,39	27,38
Praha	15,11	12,16	11,77	13,26	12,45	12,32	12,81	11,85	12,72	13,44	14,69	15,71
Středočeský	30,75	32,13	30,69	31,57	30,84	29,90	31,04	31,37	31,72	31,99	32,57	32,55
Jihočeský	35,35	34,31	33,31	33,51	33,19	32,63	31,36	31,44	32,25	31,52	30,72	29,50
Plzeňský	20,82	23,05	24,65	25,32	24,80	24,80	24,61	24,21	23,88	25,51	23,62	24,08
Karlovarský	25,07	25,86	24,73	22,98	22,86	23,06	23,95	25,80	24,90	24,02	23,14	23,03
Ústecký	49,27	46,27	44,96	44,41	42,26	40,70	41,91	40,14	37,18	37,56	36,50	35,66
Liberecký	22,64	20,74	21,32	21,29	18,78	19,93	17,25	18,16	16,55	19,90	19,39	19,42
Královéhradecký	30,34	27,54	28,77	28,52	29,00	27,97	27,72	27,63	27,76	27,43	27,16	27,38
Pardubický	28,51	30,86	30,41	29,98	30,75	30,54	29,93	32,79	32,98	33,75	31,69	31,00
Vysočina	31,90	33,14	31,91	32,03	30,17	30,66	30,42	29,55	29,76	29,52	28,92	28,31
Jihomoravský	29,68	27,16	27,42	26,67	26,08	25,40	26,67	27,41	26,96	26,85	26,27	25,64
Olomoucký	30,22	30,90	28,93	28,42	27,90	27,11	27,02	27,20	27,86	28,50	28,62	29,00
Zlínský	35,08	36,05	34,37	34,18	33,91	33,61	33,65	32,95	33,03	32,62	31,86	31,79
Moravskoslezský	33,86	31,68	31,63	31,80	31,27	29,84	29,56	29,45	28,37	28,93	29,13	29,72

Zdroj: Vlastní propočty na základě údajů Veřejná databáze ČSÚ.

Source: Author's calculations based on data from the Public Database of the Czech Statistical Office.

**Graf 3: Vývoj počtu míst v domovech pro seniory a v domovech se zvláštním režimem (absolutně a relativně v relaci na 1 000 osob ve věku 80 a více let) / Development of the number of places in nursing homes for the elderly and in homes with a special regime (in absolute and relative terms per 1 000 persons over 80 years of age)**



Zdroj: Vlastní propočty na základě údajů Veřejné databáze ČSÚ.

Source: Author's calculations based on data from the Public Database of the Czech Statistical Office.

**Tab. 4: Počet míst v domovech pro seniory a v domovech se zvláštním režimem na 1 000 osob ve věku 80 a více let / Number of places in nursing homes for the elderly and in homes with a special regime per 1 000 persons over 80 years of age**

	ČR	Praha	StČ	JČ	PLZ	KV	Ú	LBC	HK	PCE	VYS	JM	OL	ZL	MSK
2007	129,15	56,51	134,29	158,07	95,72	124,74	231,60	94,77	128,31	126,77	142,27	123,81	130,26	157,53	159,38
2008	124,33	45,48	139,24	151,47	104,87	128,00	217,17	87,05	114,72	135,09	144,56	112,24	131,71	158,45	147,59
2009	121,74	44,37	133,23	146,09	110,97	121,00	213,11	90,04	119,84	130,22	137,62	112,32	122,36	148,76	146,93
2010	120,67	49,70	135,93	145,09	111,60	110,30	209,07	89,63	116,19	125,81	136,26	107,92	118,81	145,27	145,43
2011	119,44	47,99	135,32	144,92	109,72	111,31	204,47	81,04	120,12	129,68	128,86	107,11	118,01	144,47	143,30
2012	118,71	48,31	133,53	143,98	111,10	114,40	203,32	88,75	117,43	129,18	131,14	105,63	115,73	142,58	138,16
2013	121,68	51,24	141,69	139,33	112,17	122,08	216,41	79,59	118,48	127,69	130,88	112,11	117,52	143,29	140,03
2014	123,43	48,46	145,52	140,48	110,94	132,24	212,55	86,30	119,57	140,56	127,17	116,58	119,69	140,53	141,82
2015	125,30	53,49	151,08	146,98	111,76	129,57	202,77	81,93	123,23	144,54	129,64	117,00	125,33	142,69	139,07
2016	129,53	57,91	155,73	145,63	121,32	125,85	209,80	101,26	124,20	150,41	130,01	118,41	130,51	142,80	144,26
2017	130,76	64,76	162,12	144,80	115,08	121,96	207,42	101,94	126,00	144,02	128,70	118,14	133,13	141,63	147,26
2018	131,95	70,58	164,45	140,64	118,05	121,61	204,06	103,67	128,79	143,39	126,23	116,30	135,61	141,31	150,63

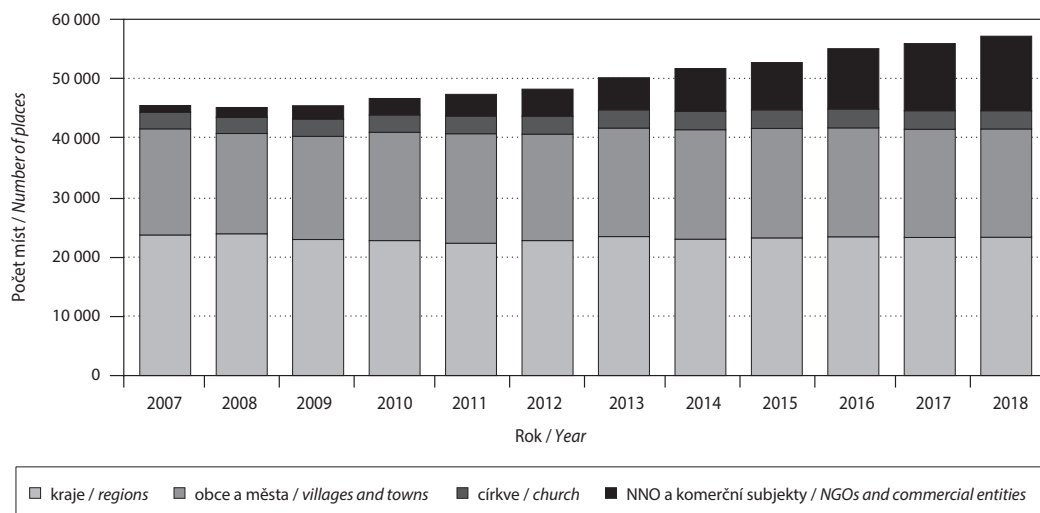
Zdroj: Vlastní propočty na základě údajů Veřejná databáze ČSÚ.

Source: Author's calculations based on data from the Public Database of the Czech Statistical Office.



**Graf 4: Počet míst v domovech pro seniory a v domovech se zvláštním režimem podle zřizovatele**

Number of places in nursing homes for the elderly and in homes with a special regime according to the type of founder



Zdroj: Statistické ročenky z oblasti práce a sociálních věcí 2007–2018.

Source: Statistical Yearbooks on Labour and Social Affairs 2007–2018.

osob v této věkové skupině zvýšil o 57 635 osob, a proto dostupnost služeb v těchto zařízeních klesla

o více než 11 procentních bodů (ze 129,15 v r. 2007 na 118,7 v r. 2012).

**Tab. 5: Počet osob, kterým je poskytována pečovatelská služba / Number of persons receiving care services**

Rok / Year	Počet osob, kterým je poskytována pečovatelská služba / Number of persons receiving care services
2007	98 373
2008	111 871
2009	114 364
2010	113 238
2011	113 607
2012	113 041
2013	111 048
2014	109 962
2015	111 375
2016	106 673
2017	103 604
2018	103 312

Zdroj: Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech 2018.

Source: Basic indicators on labour and social security in the Czech Republic in development series and charts 2018.

**Tab. 6: Vývoj počtu neuspokojených žádostí o umístění do pobytových zařízení sociálních služeb pro seniory**

Development of the number of rejected applications for placement in social services residential facility for seniors

Rok / Year	Počet neuspokojených žádostí / Number of rejected applications
2007	55 187
2008	60 827
2009	75 682
2010	73 701
2011	72 203
2012	74 289
2013	76 297
2014	81 920
2015	82 840
2016	87 098
2017	83 361
2018	82 195

Zdroj: Statistické ročenky z oblasti práce a sociálních věcí 2007–2018.

Source: Statistical Yearbooks on Labour and Social Affairs 2007–2018.

Obdobné tendence lze sledovat prakticky ve všech krajích, pouze v Jihočeském a Zlínském kraji a v kraji Vysočina dostupnost těchto služeb v relaci na 1000 osob ve věku 80 let a více klesala i v letech 2012–2018.

Ve sledovaném období se výrazně změnila struktura těchto zařízení z titulu jejich zřizovatele, prakticky celý nárůst kapacity je způsoben nárůstem počtu míst zřizovaných nestátními neziskovými subjekty a komerčními organizacemi, kapacity zařízení zřizovaných kraji klesly o 375 míst, kapacity obecních zařízení vzrostly o 373 míst a kapacity církevních organizací o 260 míst.

Tyto údaje zcela jednoznačně svědčí o tom, že veřejné správa v uplynulém období zcela rezignovala na řešení potřeb seniorů vyžadujících služby v pobytových zařízeních. Pokud by byly potřeby této cílové skupiny saturovány rozvojem terénních sociálních služeb, bylo by možno konstatovat, že přijetím zákona o sociálních službách došlo k významným změnám ve formách pomoci seniorům vyžadujících sociální služby. Počet osob, kterým je poskytována pečovatelská služba, je však dlouhodobě v zásadě stabilní, v posledních letech (od r. 2015) počet těchto osob dokonce klesá.

Tyto neuspokojivé trendy se promítají ve zvyšujícím se počtu neuspokojených žádostí o umístění do domova seniorů nebo do domova se zvláštním režimem. Přestože hodnota tohoto ukazatele není zcela vypovídající, neboť vzhledem k dlouhým čekacím lhůtám na umístění do těchto zařízení si řada osob žádá o umístění často několik let dopředu, popř. si podá žádost do několika zařízení najednou, je hodnota tohoto ukazatele její dlouhodobý vývoj varujícím ukazatelem především s ohledem na očekávané demografické trendy a očekávaný růst potřeby péče (Průša, 2019).

## PŘÍČINY SOUČASNÉ SITUACE

Uvedené údaje jednoznačně svědčí o tom, že zákon o sociálních službách nepřispěl k rozvoji sociálních služeb v pobytových zařízeních pro seniory. Potvrzuje se, že stávající struktura těchto forem péče o seniory není výsledkem promítnutí koncepcí deklarovaných např. ve střednědobých plánech rozvoje sociálních služeb

jednotlivých měst nebo krajů do praktického života, ale je výsledkem dlouholetého živelného vývoje v minulosti, kdy praxe v rámci svých možností a podle svého zájmu reagovala na nutnost zabezpečení potřeb starých a zdravotně postižených občanů (viz např. historie vzniku domů s pečovatelskou službou nebo rozvoj nových forem sociálních služeb – především služeb sociální prevence – v 90. letech) (Průša – Višek, 2013).

Dřívější úvahy o tom, že zavedení příspěvku na péči přispěje k odstranění těchto problémů, se doposud nepotvrdily, neboť nově koncipovaný systém financování sociálních služeb je ex ante závislý na poskytování dotací ze strany státu a zřizovatele, což – vzhledem k tomu, že na přiznání dotace není právní nárok – ve svém důsledku vede k další konzervaci existujícího stavu, k stagnaci rozvoje zejména terénních služeb sociální péče a ve svém důsledku k tomu, že celý systém financování sociálních služeb je neefektivní (Průša, 2008).

Dlouhodobě se prohlubuje závislost poskytovatelů sociálních služeb na přiznání dotací ze státního rozpočtu (zatímco v r. 2015 činil podíl státní dotace na krytí celkových nákladů na poskytování sociálních služeb 14,9 %, v r. 2018 to bylo již 19,9 %), klesá podíl pro poskytovatele služeb předvídatelných finančních zdrojů. Např. podíl úhrad klienta podle vyhlášky č. 505/2006 Sb. na celkových nákladech na poskytování sociálních služeb klesl z 24,1 % v r. 2013 na 18,5 % v r. 2018, snižuje se podíl výdajů na příspěvek na péči, který byl využit pro financování sociálních služeb zabezpečovaných registrovanými poskytovateli (z 29,5 % v r. 2013 na 27,6 % v r. 2018), zdravotní pojišťovny hradí pouze cca 15 % nákladů ošetřujícími lékaři indikované a ošetřovatelským personálem poskytnuté péče (VÚPSV, 2019).

Tyto neuspokojivé poznatky jsou dále prohlubovány zásadními systémovými nedostatky v oblasti organizace sociálních služeb. V tomto smyslu jde především o to, že kraje v samosprávné působnosti jsou v zásadním středu zájmů:

- rozhodují podle § 101a odst. 2 o výši státních dotací pro poskytovatele sociálních služeb zapsané v registru poskytovatelů,
- současně jsou zřizovateli 20 % všech poskytovaných služeb (ale 42,3 % všech pobytových zařízení),

- a současně podle § 95 odst. h) určují síť sociálních služeb,
- přitom blokují vstup nových organizací do této sítě (vč. těch organizací, které jsou zřizovány městy) a tím se snaží udržet svoje dominantní působení.

Všechny tyto skutečnosti svědčí o to, že zákon o sociálních službách nepřispěl k rozvoji kapacit pobytových sociálních služeb pro seniory a růstu jejich dostupnosti. Na základě analýzy vývoje kapacit těchto zařízení lze konstatovat, že hlavní příčinou této skutečnosti je to, že sociální služby nejsou chápány jako ekonomická kategorie a že celý systém jejich organizace, řízení a financování je nastaven nevhodně. S ohledem na očekávané demografické trendy je proto nezbytné urychleně věnovat těmto otázkám pozornost tak, aby i nadále byly tyto služby poskytovány na kvalitní úrovni.

## ZÁVĚR

Přestože kapacity pobytových zařízení pro seniory se i po přijetí zákona o sociálních službách zvyšují, jejich dostupnost postupně klesá. Počet míst v domovech pro seniory a v domovech se zvláštním režimem vzrostl ve sledovaném období o necelých 12 tis. míst, v relaci na 1 000 osob ve věku 65 a více let však poklesl o 2,4 p.b. (nárůst počtu míst v relaci na 1 000 osob ve věku 80 a více let po r. 2012 o 13,3 p.b. je způsoben pomalejším nárůstem počtu osob v této věkové skupině). Prakticky celý tento nárůst kapacit

je způsoben nárůstem kapacity v zařízeních, jejichž zřizovateli jsou nestátní neziskové organizace nebo komerční subjekty.

Vzhledem k tomu, že počet osob, kterým je poskytována pečovatelská služba, od r. 2009 dlouhodobě mírně klesá a počet neuspokojených žádostí o umístění do pobytových zařízení pro seniory naopak roste, lze konstatovat, že veřejná správa v uplynulém období zcela rezignovala na řešení potřeb seniorů vyžadujících služby v těchto zařízeních. Zákon o sociálních službách nepřispěl k rozvoji sociálních služeb v pobytových zařízeních pro seniory a ke zvýšení jejich dostupnosti. Úvahy o tom, že zavedení příspěvku na péči přispěje k rozvoji sociálních služeb, se nepotvrdily. Prohlubuje se závislost poskytovatelů sociálních služeb na přiznání dotací ze státního rozpočtu, současně se snižuje podíl pro poskytovatele služeb předvídatelných finančních zdrojů.

Je zřejmé, že systém organizace, řízení a financování sociálních služeb je potřeba zásadně změnit, neboť kraje, které jsou zodpovědné za zajištění dostupnosti sociálních služeb, jsou v jednoznačném střetu zájmů, kdy svoji činností mají možnost blokovat rozvoj celé sítě sociálních služeb a tak si udržovat svoje dominantní postavení v této oblasti. Tyto úpravy by měly být realizována urychleně tak, aby i nadále byly sociální služby poskytovány na kvalitní úrovni, k čemuž přijetí zákona o sociálních službách – na rozdíl od zvýšení dostupnosti – jednoznačně přispělo.

## Poděkování

Příspěvek byl zpracován za přispění dlouhodobé institucionální podpory výzkumných aktivit ze strany Fakulty informatiky a statistiky Vysoké školy ekonomické v Praze.

## Literatura

- ČSÚ. 2019. *Veřejná databáze ČSÚ*.
- ČSÚ. 2020. *Počet obyvatel v obcích – k 1. 1. 2019*.
- Jeřábková, V. – Průša, L. 2013. *Příspěvek na péči*. Praha: VÚPSV. ISBN 978-80-7416-145-2
- MPSV. 2013. *Bílá kniha v sociálních službách* [online]. [cit. 18.10.2019]. Dostupné z: <[http://www.apsscr.cz/files/bila\\_kniha.pdf](http://www.apsscr.cz/files/bila_kniha.pdf)>.
- MPSV. 2015. *Národní strategie rozvoje sociálních služeb 2016–2025*. Praha: MPSV. ISBN 978-80-7421-126-3
- MPSV. 2008–2019. *Statistické ročenky z oblasti práce a sociálních věcí 2007–2018*.
- MPSV. 2019. *Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech 2018*.
- Průša, L. 2003. *Ekonomie sociálních služeb*. Praha: ASPI Publishing. ISBN 80-86395-69-3
- Průša, L. 2006. *Model optimálního uspořádání sociálních a zdravotních služeb na regionální úrovni*. Praha: VÚPSV. ISBN 80-87007-36-0

- Průša, L. 2007. *Ekonomie sociálních služeb*. Praha: ASPI Publishing. ISBN 978-80-7357-255-6
- Průša, L. 2008. *Efektivnost financování sociálních služeb v domovech pro seniory*. Praha: VÚPSV. ISBN 978-80-7416-018-9
- Průša, L. – Víšek, P. 2013. *Optimalizace sociálních služeb*. Praha: VÚPSV. ISBN 978-80-7416-099-8
- Průša, L. – Holub, M. – Šlapák, M. 2015. Dostupnost služeb sociální péče ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností. *Scientia et Societas*, 2015, 4, s. 163–185. ISSN 1801-7118
- Průša, L. 2019. Kdo zabezpečí péči o naše seniory? *Demografie*, 2019, 1, s. 5–18. ISSN 0011-8265
- SOCIOKLUB. 1997. *Obce, města, regiony a sociální služby*. Praha: SOCIOKLUB. ISBN 80-902260-1-9
- Šídlo, L. – Křesťanová, J. 2018. Kdo se postará? Domovy pro seniory v Česku v kontextu demografického stárnutí. *Demografie*, 2018, 3, s. 248–265. ISSN 0011-8265
- Ústavní soud. 2018. *Nález Ústavního soudu ze dne 23. ledna 2018 sp. zn. I. ÚS 2637/17* [online]. [cit. 17.10.2019]. Dostupné z: <<https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=100809&pos=1&cnt=1&typ=result>>.
- VÚPSV. 2019. *Analýza systému financování sociálních služeb* (working paper).
- WHO. 2018. *Beds in nursing and residential care facilities* [online]. Dostupné z: <[https://gateway.euro.who.int/en/indicators/hlthres\\_24-beds-in-nursing-and-residential-care-facilities-total](https://gateway.euro.who.int/en/indicators/hlthres_24-beds-in-nursing-and-residential-care-facilities-total)>.
- *Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění.*

## LADISLAV PRŮŠA

Je absolventem Národohospodářské fakulty VŠE v Praze, od roku 2011 pracuje na katedře demografie VŠE v Praze, věnuje se sociálně ekonomickým souvislostem demografického vývoje. K jeho nejvýznamnějším publikacím patří *Ekonomie sociálních služeb* (Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-255-6), *Optimalizace sociálních služeb* (Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-099-8) a *Alchymie nepojistných sociálních dávek* (Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-528-3).

## SUMMARY

Although the capacity of residential facilities for seniors has continued to increase since the adoption of the Social Services Act, the number of available places has been gradually decreasing. The number of places in retirement homes and special regime homes increased from 45 537 in 2007 to 57 123 in 2018, with almost all of this increase due to growth in the capacity in facilities established by NGOs or commercial entities. In the period under review, capacity increased in all the country's regions; the capacity of these facilities increased the most in the Pilsen Region (by more than 60%), while the smallest increase was recorded in the Ústí Region (only by less than 6%).

The number of places in residential facilities for seniors per 1 000 persons over 65 years of age decreased from 29.8 places in 2007 to 27.4 places in 2018. The biggest decrease was recorded in the Ústí Region (from 49.3 places in 2007 to 35.7 places in 2018), but this region had the greatest availability of these services per 1 000 persons

over the age of 65 in the whole country. The least availability of these services in relation to this age group was in the capital city of Prague, and this was true for the whole period under review; in 2018 there were 15.7 places per 1 000 persons in this age group in Prague.

The number of places in residential facilities for seniors per 1 000 persons over the age of 80 has increased since 2012 from 118.7 places to 132.0 places in 2018. This is mainly due to a significantly slower increase in the number of people in this age group in this period compared to previous years. While between 2012 and 2018 the number of people over 80 grew by only 26 726, between 2007 and 2012 the number of people in this age group increased by 57 635, and therefore the availability of services in these facilities decreased by more than 11 percentage points (from 129.15 in 2007 to 118.7 in 2012). Similar tendencies can be observed in virtually all regions, except in the South Bohemian, Zlín and Vysočina

regions, and the availability of these services per 1 000 persons over the age of 80 decreased over the whole 2007–2018 period under observation. Even in relation to this age group, the number of places available in these facilities per 1 000 persons over the age of 80 was the greatest in the Ústí nad Labem Region throughout the period, while the least availability was observed in the capital city of Prague.

Almost all of the increase in the capacity of residential social services (for seniors) is due to an increase in the number of places in institutions established by NGOs and commercial entities. Given that the number of people receiving care services has been decreasing slightly since 2009 and the number of rejected applications for placement in a residential facility for the elderly has been increasing, it can be stated that in recent years the public sector has completely given up on addressing the needs of seniors who require the services of these facilities. The Social Services Act did not contribute to the development of

social services in residential facilities for the elderly or to an increase in access to them. The expectation that the introduction of a care allowance would contribute to the development of social services has not been confirmed. The dependence of social service providers on subsidies from the state budget has deepened, while the share of service providers' predictable financial resources has decreased.

It is obvious that the system of organisation, management, and financing of social services needs to be fundamentally changed, because the regions responsible for ensuring the availability of social services are in a clear conflict of interest, as they block the development of a social services network while maintaining a dominant position in this area. These adjustments should be implemented swiftly so as to ensure that social services continue to be provided at a level of quality to which the law on social services – unlike the issue of availability – clearly contributed.