

**Univerzita Karlova Praha**  
**Filozofická fakulta**  
**Katedra sociální práce**  
sociologie

Mgr. Daniela KVĚTENSKÁ

**ANALÝZA PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB  
V KRÁLOVÉHRADECKÉM KRAJI**

**ANALYSIS OF THE SOCIAL SERVICES  
PLANNING IN THE REGION HRADEC KRÁLOVÉ**

DISERTAČNÍ PRÁCE

vedoucí práce: doc. PhDr. Oldřich MATOUŠEK

2007

Prohlašuji, že jsem disertační práci vykonala samostatně s využitím uvedených pramenů a literatury.

V Hradci Králové, 27. května 2007

.....

Mgr. Daniela Květenská

Děkuji doc. PhDr. Oldřichu Matouškovi za řadu podnětných připomínek, trpělivost a toleranci, s níž vedl a usměrňoval mou práci.

## **Anotace**

KVĚTENSKÁ, Daniela. *Analýza plánování sociálních služeb v Královéhradeckém kraji. Disertační práce*. Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 2007, 225 s.

Tématem této disertační práce, jež je motivována v současné době probíhající transformací sociálních služeb, jsou sociální služby v kontextu jejich společenské proměny. Teoretická část práce se zaměřuje na sociální služby v širším kontextu sociální politiky a systému sociální pomoci jako základního rámce pro poskytování sociálních služeb. Dále jsou zde vymezeny úlohy jednotlivých subjektů a objektů sociálních služeb – subjekty jsou poskytovatelé sociálních služeb a objekty uživatelé sociálních služeb. Průběh transformace sociálních služeb popisuje kapitola, která přiblíží charakteristiku, cíle a hlavní změny nově koncipovaných sociálních služeb. Kapitola popisující plánování sociálních služeb předznamenává výzkumnou část práce. Teoretická část ústí do shrnutí provedené teoretické analýzy.

Empirická část práce je uvedena charakteristikou zkoumané lokality – Královéhradeckého kraje. Vlastní výzkumné šetření se zabývá analýzou současného stavu plánování sociálních služeb ve vybraných obcích Královéhradeckého kraje. Zvoleny jsou dvě základní strategie výzkumného šetření: kvalitativní a kvantitativní, integrující je pak strategie kvalitativní.

Závěry této disertační práce vycházejí z analýzy způsobu plánování sociálních služeb v obcích s rozšířenou působností Královéhradeckého kraje a jejím cílem je zjistit, co má vliv na budování a plánování sociálních služeb a jaké strategie obce využívají.

## **Abstract**

KVĚTENSKÁ, Daniela. *Analysis of the Social Services Planning in the Region Hradec Králové. Dissertation.* Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 2007, 225 s.

The transformation of social services is a current topic. Social services in context of their social change are the topic of this dissertation. The theoretical part of the thesis focuses on social services in wider context of social politics and social help as a basic background of providing social services. Furthermore, you can find here roles of individual subjects and objects of social services. The course of social services transformation is described in the chapter which characterises the aims and main changes of the new social services. The chapter describing the planning of social services introduces the research. The theoretical part leads to the summary of the theoretical analysis.

Empirical research is introduced by the characteristics of the region, i.e. Hradec Kralove. The research itself deals with the analysis of the current state of social services planning in selected municipalities of Hradec Kralove region. We have chosen two research strategies: quantitative and qualitative, the latter is an integral part of the research.

The aim of the dissertation is the analysis of the social services planning in the municipalities of Hradec Kralove region. We are trying to find the influences of future and social services planning and also what strategies are used by the municipalities.

## OBSAH:

ÚVOD .....	1
<b>TEORETICKÁ ČÁST</b>	
1. ZÁKLADNÍ TERMINOLOGIE .....	4
2. SOCIÁLNÍ SLUŽBY V KONTEXTU SOCIÁLNÍ POLITIKY .....	12
2.1 Trendy nasměrování sociálních služeb v zemích Evropské unie .....	13
2.2 Trendy v české sociální politice .....	15
2.2.1 Česká sociální doktrína .....	16
2.2.2 Sociální vyloučení .....	19
2.3 „Tři pilíře“ soustavy sociální ochrany obyvatel .....	21
2.3.1 Sociální pojištění .....	22
2.3.2 Státní sociální podpora .....	24
2.3.3 Sociální pomoc .....	27
2.3.3.1 Základní nástroje sociální pomoci .....	29
3. SYSTÉM SOCIÁLNÍ POMOCI JAKO ZÁKLADNÍ RÁMEC PRO POSKYTOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB .....	31
3.1 Pojmy v systému sociální pomoci .....	31
3.1.1 Nepříznivá sociální situace .....	31
3.1.2 Obtížná sociální situace, hmotná a sociální nouze .....	33
3.2 Původní právní rámec sociální pomoci a sociálních služeb .....	34
3.3 Legislativní proces tvorby zákona o sociální pomoci (o soc. službách) .....	36
4. OBJEKTY A SUBJEKTY SOCIÁLNÍCH SLUŽEB .....	40
4.1 Poskytovatelé sociálních služeb .....	40
4.1.1 Orgány státní správy a samosprávy v oblasti sociálních služeb v ČR ...	41
4.1.1.1 Ministerstvo práce a sociálních věcí .....	41
4.1.1.2 Kraje .....	42
4.1.1.3 Obce .....	42
4.1.2 Soukromoprávní subjekty .....	44
4.1.2.1 Role nevládních a neziskových organizací .....	45
4.1.4.1.1 Legislativní formy nevládních neziskových organizací .....	46
4.1.4.1.2 Financování nevládních neziskových organizací .....	47
4.1.4.1.3 Nevládní neziskové organizace poskytující sociální služby .....	49
4.2 Uživatelé sociálních služeb .....	51
5. TRANSFORMACE SOCIÁLNÍCH SLUŽEB V ČESKÉ REPUBLICCE .....	53
5.1 Charakteristika a cíle sociálních služeb .....	53
5.1.1 Charakteristika sociálních služeb .....	53
5.1.2 Cíle, poslání a principy sociálních služeb .....	54
5.2 Nový systém sociálních služeb .....	57
5.2.1 Kvalita v sociálních službách .....	58
5.2.1.1 Evaluace v sociálních službách .....	61
5.2.2 Financování sociálních služeb .....	63
5.2.2.1 Současné finanční zdroje .....	64
5.2.2.2 Příspěvek na péči .....	66
5.2.3 Profesionlizace sociálních služeb .....	67
5.3 Typologie sociálních služeb .....	71
5.3.1 Nová typologie sociálních služeb .....	72
6. PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB .....	75
6.1 Sociálně demografická analýza (sociodemografická analýza, SDA) .....	75

6.1.1	<i>Normativy vybavenosti územních celků sociálními službami</i>	77
6.2	Komunitní plánování	77
6.2.1	<i>SWOT analýza</i>	80
6.3	Osobní vazby	82
6.4	Politické programy významných stran	83
6.5	Vliv krajského úřadu	87
6.6	Vliv místních podmínek	87
7.	<b>SHRNUTÍ VÝSLEDKŮ TEORETICKÉ ANALÝZY</b>	89
7.1	Shrnutí	89
<b>EMPIRICKÁ ČÁST</b>		
8.	<b>CHARAKTERISTIKA KRÁLOVÉHRADECKÉHO KRAJE</b>	91
8.1	Základní charakteristika území	91
8.1.1	<i>Obyvatelstvo</i>	94
8.1.2	<i>Nezaměstnanost</i>	96
8.1.3	<i>Sociální infrastruktura</i>	97
8.1.4	<i>Struktura politického spektra</i>	99
8.2	Strategie rozvoje sociálních služeb v Královéhradeckém kraji	103
9.	<b>ANALÝZA SOUČASNÉHO STAVU PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB VE VYBRANÝCH OBCÍCH KRÁLOVÉHRADECKÉHO KRAJE</b>	108
9.1	Určení problému	108
9.2	Přehled literatury	109
9.3	Výzkumné otázky a hypotézy	111
9.4	Výzkumné šetření	114
9.4.1	<i>Použité metody</i>	114
9.4.2	<i>Výběr sledovaných obcí</i>	114
9.4.3	<i>Výběr respondentů</i>	117
9.4.4	<i>Procedury sběru dat</i>	117
9.4.5	<i>Pilotní studie</i>	119
9.4.6	<i>Analýza dat</i>	120
9.4.7	<i>Omezení studie</i>	120
9.4.8	<i>Časový plán</i>	121
9.5	Kvalitativní šetření	122
9.5.1	<i>Vlastní analýza současné situace ve vybraných obcích Královéhradeckého kraje</i>	122
9.5.1.1	<i>Vrchlabí</i>	123
9.5.1.2	<i>Dobruška</i>	129
9.5.1.3	<i>Nová Paka</i>	136
9.5.1.4	<i>Trutnov</i>	144
9.5.1.5	<i>Hořice</i>	151
9.5.1.6	<i>Kostelec nad Orlicí</i>	157
9.5.1.7	<i>Nové Město nad Metují</i>	163
9.5.1.8	<i>Hradec Králové</i>	169
9.5.1.9	<i>Jičín</i>	176
9.5.1.10	<i>Rychnov nad Kněžnou</i>	185
9.5.2	<i>Vyhodnocení kvalitativní části výzkumné práce</i>	192
9.6	Kvantitativní zpracování výzkumné části práce	203
9.6.1	<i>Testování hypotéz a diskuse</i>	203
9.6.2	<i>Vyhodnocení kvantitativních dat</i>	217
9.7	Shrnutí výzkumné části práce	219
<b>ZÁVĚR</b>		223

## Seznam zkratek

CCETSW	Central Council for Education and Training in Social Work
ČSČK	Československý červený kříž
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ČSÚ	Český statistický úřad
ČR	Česká republika
DD	domov důchodců
DMS	Donors Message Service (Dárcovská zpráva)
DPS	dům s pečovatelskou službou
EFQM	European Foundation for Quality Management
EU	European Union (Evropská unie)
ESF	Evropský sociální fond
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
KHK	Královéhradecký kraj
kp	komunitní plán
KP	komunitní plánování
KPSS	komunitní plánování sociálních služeb
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
LDN	léčebna pro dlouhodobě nemocné
MPSV ČR	Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky
MŠMT ČR	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy České republiky
MÚ	Městský úřad
MZ ČR	Ministerstvo zdravotnictví České republiky
NASW	The National Association of Social Workers
NNO	nevládní neziskové organizace
ODS	Občanská demokratická strana
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj)
o.p.s.	obecně prospěšná společnost
OPS	Občanské poradenské středisko, s.r.o.
o.s.	občanské sdružení
OSN	Organizace spojených národů



OSPOD	oddělení sociálně právní ochrany dětí
OSZV	odbor sociálních a zdravotních věcí
RM	rada města
SDA	sociálně demografická analýza
SMS	Short Message Service (krátká textová zpráva)
SO ORP	správní obvod obce s rozšířenou působností
S.R.O.	společnost s ručením omezeným
SS	sociální služby
SWOT	Strenghts, Weaknesess, Opportunities, Threats (analýza silných a slabých stránek, vnější příležitostí a ohrožení)
US	Unie svobody
ÚSP	ústav sociální péče
VÚSC	vyšší územní samosprávné celky
VÚPSV	Výzkumný ústav práce a sociálních věcí
ZM	zastupitelstvo města
ZP	zdravotně postižení, osoby se zdravotním postižením

## Úvod

Sociální služby pomáhají řešit těžkosti a problémy občanů nacházejících se v nepříznivé sociální situaci, v hmotné a sociální nouzi. Filozofie sociálních služeb staví na principech potřeby, solidarity, komunity, rodiny atd., vychází z židovsko křesťanských tradic (pomoc bližnímu), buduje na dobrovolné činnosti a pomoci v naléhavých situacích, které jedinec není schopen sám ani za pomoci nejbližších překonat.

Z historického pohledu byly sociální pomoc a sociální služby jako její neoddělitelná součást poskytovány různými církvemi, svépomocnými sdruženími, později obcí jakožto nejbližší institucionálně zakotvenou komunitou. Po roce 1948 došlo ve všech oblastech sociální politiky, sociální pomoc a služby nevyjímaje, k postupným změnám znamenajícím přesun institutu sociální pomoci a služeb na stát a jeho vykonavatele (okresní národní výbory, krajské národní výbory). Od roku 1990 v rámci transformace společnosti dochází i k transformaci sociálních služeb projevující se v postupném přesunu kompetencí státní správy na samosprávné orgány. V oblasti sociálních služeb byl proces transformace zahájen v roce 1991, kdy v rámci restitucí a převodů jednotlivých zařízení sociální péče došlo k jejich přesunu na obce a různé fyzické a právnické osoby. Jako poskytovatelé sociálních služeb začaly významnou roli plnit nevládní neziskové organizace. Úloha státu měla být minimalizována, redukována na zajištění služeb vysoce specializovaných, s celorepublikovou působností. Proces transformace sociálních služeb měl být ukončen společně se zánikem okresních úřadů (k 31. 12. 2002), k čemuž však nedošlo. Proměny sociálních služeb pokračují i v současné době, nejvýznamnější změnou je přijetí dlouho očekávaného zákona o sociálních službách. Zákon o sociálních službách definuje typy služeb a role jednotlivých aktérů sociálních služeb, ať již se jedná o úroveň ústřední, krajskou, či obecní, popisuje proces jejich vzájemné spolupráce a komunikace.

Téma disertační práce a v tomto případě i výzkumného záměru jsem si vybrala na základě svého zájmu o rozvoj občanské společnosti a zejména o pozvolna narůstající vliv nevládních neziskových organizací v oblasti sociálních služeb. Tato oblast úzce souvisí s mým studiem oboru sociální práce a s tématem mé diplomové práce zabývající se mapováním sítě sociálních služeb v Praze 5. Z této práce mimo jiné vyplynulo, že nevládní neziskové organizace jsou v poskytování sociálních služeb flexibilnější vzhledem k poptávce klientů po pomoci v jejich obtížné situaci. Nabízela se otázka, jak

probíhající celospolečenská transformace sociálních služeb souvisí s plánováním sociálních služeb v jednotlivých obcích a s podporou obcí nevládním neziskovým organizacím.

Královéhradecký kraj (dále též KHK), ve kterém žiji, je ojedinělý svou metodickou i další podporou komunitního plánování z krajské úrovně. V této práci využívám dobrých pracovních kontaktů se zástupci odboru sociálních a zdravotních věcí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, se kterými již několik let v této oblasti spolupracuji.

Cílem mé disertační práce je analýza způsobu plánování sociálních služeb v obcích s rozšířenou působností (dále obcí III. typu) Královéhradeckého kraje. Snahou této práce je zjistit, co má vliv na budování a plánování sociálních služeb, jaké strategie obce využívají a co vedlo k rozhodnutí pro vybrané strategie.

Prvním krokem k naplnění tohoto cíle je teoretické vymezení problémového pole, tato část má funkci východiskové hypotézy. V úvodní kapitole teoretické části práce se zaměřím na téma sociálních služeb v širším kontextu. Pokládám za důležité zasadit sociální služby do rámce sociální politiky, ze kterého vycházejí. Tento širší kontext pokládám za důležitý k porozumění základnímu smyslu sociální pomoci a sociálních služeb. V teoretické části dále představím systém sociální pomoci jako základní rámec pro poskytování sociálních služeb, budu se zabývat původním právním rámcem sociální pomoci a sociálních služeb a legislativním procesem tvorby zákona o sociální pomoci přepracovaného na zákon o sociálních službách. Českou odbornou literaturou pokládám tento kontext za opomíjený, i proto se o těchto retrospektivních souvislostech zmiňuji. Dále postupuji k užšímu vymezení role jednotlivých subjektů a objektů sociálních služeb – za subjekty pak považuji poskytovatele sociálních služeb a za objekty uživatele sociálních služeb. Průběhu transformace sociálních služeb věnuji kapitolu, která přiblíží charakteristiku a cíle nově koncipovaných sociálních služeb včetně hlavních změn přijatých s novým systémem sociálních služeb. Kapitola popisující plánování sociálních služeb předznamenává výzkumnou část práce. V této kapitole se pokouším mapovat možné vlivy na plánování sociálních služeb obcemi či městy na obecné úrovni. Konkrétní významovou hodnotu jednotlivých uvedených vlivů či nové vlivné činitele odkryje výzkumná část ve své kvalitativní pasáži. Teoretická část ústí do shrnutí provedené teoretické analýzy.

Empirická část práce je uvedena charakteristikou zkoumané lokality – Královéhradeckého kraje. V kapitole s názvem *Analýza současného stavu plánování*

*sociálních služeb ve vybraných obcích Královéhradeckého kraje* stanovují v úvodu společný problémový okruh, výzkumné otázky a hypotézy, dále zvolené metody pro dvě základní strategie výzkumného šetření: kvalitativní a kvantitativní část. Vzhledem k explorativnímu cíli a možnostem použitého designu výzkumu k řešení úkolu své disertační práce volím uvedenou kombinovanou výzkumnou strategii (kvalitativní i kvantitativní), integrující je pak strategie kvalitativní. Obecnou výzkumnou metodou této práce je metoda teoreticko-empirická, na kterou navazují další epistemologické logické a psychologické metody. Jsou jimi:

- analýza,
- komparace,
- abstrakce,
- analogie,
- syntéza,
- základní statisticko-deskriptivní a analytické metody.

Hlavní výzkumnou technikou jsou rozhovory se zástupci obcí III. typu Královéhradeckého kraje odpovědnými za plánování sociálních služeb. Podpůrnou technikou je kvalitativní analýza dokumentů souvisejících s plánováním sociálních služeb, kvantitativní analýza získaných dat a dotazníkové šetření k financování sociálních služeb.

Pro tuto doktorandskou práci byla nezbytná průběžná spolupráce s institucemi zastřešujícími a poskytujícími sociální služby, tj. s Krajským úřadem Královéhradeckého kraje, odborem sociálních věcí, dále s obcemi pověřenými výkonem státní správy a s vybranými městskými úřady v Královéhradeckém kraji a jejich odbory sociálních věcí. Výsledky práce proto budou uvedeným institucím i sociálním organizacím v nevládním neziskovém sektoru dány k dispozici.

Dílní statě byly využity pro publikaci v recenzované odborné literatuře - vzhledem k zaměření práce – především regionálního významu. Některé pasáže využívám jako studijní distanční materiály pro studenty oboru sociální pedagogika v rámci předmětu *Základy sociální práce*. Vybrané kapitoly jsou v upravené podobě publikovány ve skriptech *Úvod do sociální práce pro pomáhající profese*.

## 10. Základní terminologie

V kontextu této práce budou nadále používány některé ustálené pojmy z oblasti sociální politiky a sociálních služeb. Tyto pojmy jsou běžně využívány v odborné literatuře, v populárně naučné literatuře, v denním tisku i v běžném hovoru. Vinou zdánlivě dobré srozumitelnosti i domnělé jednoznačnosti významu některých pojmů dochází k některým nedorozuměním, kterým je třeba na odborné půdě se vyhnout. Řada autorů, která se touto problematikou zabývá, upozorňuje na nejednotnost používané terminologie a historickou podmíněnost (např. Novotná; Schimmerlingová, 1992; Tomeš 1996, 2002 a další). Proto se pro účely této práce pokusím vymezit používané termíny a jejich významovou souvztažnost. V řazení pojmů budu postupovat od obecných nejširších pojmů ke konkrétním úžeji chápaným pojmům, využívajíc významové posloupnosti.

Jedním z nejdůležitějších termínů, pro který je výše zmíněná pojmová nejednoznačnost příznačná, je **sociální politika**. Pod vlivem médií může laická veřejnost nabýt dojmu, že sociální politika je téměř vše, kde se objevuje termín sociální, nejčastěji se vyskytuje záměna se **sociální záchranou sítí** (viz níže).

Výraz **sociální** je převzatý z latiny a i v ní má několik významů. *Socialis* znamená společenský, společenství, družný. Pojem **sociální** označuje jevy vyskytující se ve společnosti, které jsou vázány na interakci mezi lidmi. *Sociální* vystupuje např. v protikladu k slovu ekonomický nebo jako označení oblasti, kde dominují problémy vztahu společnosti k individu, k jeho potřebám a problémům. (*Velký sociologický slovník*, 1996, s. 1014) Výrazný průkopník meziválečné sociální práce Bláha (in Novotná; Schimmerlingová, 1992, s. 13-14) vysvětluje obdobně výraz **sociální** jako všeobecné označení vztahnosti ke společnosti. Tato vztahnost může mít buď povahu teoretickou (poznání, výzkum, studium), nebo praktickou (jednání) a tvoří obsah sociální politiky, sociální péče a sociální práce.

Oproti latinskému původu slova **sociální** je termín **politika** původu řeckého. Patří k velmi ambivalentním pojmům. Jak výstižně podotýká Tomeš (1996, s. 19), „...všichni lidé mu rozumějí, avšak definují jej s obtížemi...“. Jinak ho používají sociologové a politologové, jinak právníci a jinak ekonomové. V námi používaném kontextu pokládám za výstižnou Matouškovu definici (2003a, s. 149), který politikou

rozumí soubor aktivit, jimiž je spravována (řízena) společnost nebo jiné společenství lidí.

Spojením obou výše uvedených slov se pochopitelně zúží významová variabilita. Pojem *sociální politika* (*social policy*) budeme pro naše účely definovat jako „...soustavné a cílené úsilí jednotlivých sociálních subjektů o změnu nebo o udržení a fungování sociálního systému...“(Matoušek, 2003a, s. 211; Tomeš, 1996, s. 19). Autorky Novotná a Schimmerlingová (1992, s. 15) dodávají, že sociální politika zasahuje všude tam, kde se člověk z objektivních důvodů dostává do neřešitelných situací nebo kde je společenská pomoc žádoucí. Sociální politika má směřovat k rekonstrukci skutečně lidských vztahů, k vytváření podmínek, které budou minimalizovat společenské příčiny individuálního neštěstí a které budou usnadňovat rozvoj schopností a tvůrčích sil člověka. Podrobněji se nejednotností definice *sociální politiky* v mezinárodním měřítku zabývá monografie Munkové a kol. (2004, s. 12-13), kde se upozorňuje na potíže odrážející se ve výuce i v akademickém výzkumu sociální politiky. Z tohoto důvodu se podle Munkové a kol. (2004, s. 13) v české literatuře poukazuje na užitečné rozlišení mezi sociální politikou jako praktickou aktivitou a jako vědní disciplínou. Pokud se přidržíme pojetí sociální politiky jako praktické aktivity, je podle Potůčka (1995, s. 31) často užívána dichotomie mezi „širokým“ a „úzkým“ pojetím sociální politiky. V širokém pojetí jde i o takové souvislosti, jako je tzv. „volba společnosti“, tzn. základní sociální ideje, a s nimi související sociální a ekonomické vztahy – vlastnické formy, formy vlády apod. V užším pojetí je mnohem více pouhým souborem technologií aplikovaných v daném sociálně-ekonomickém rámci. V tomto pojetí se pak řeší následky ekonomických transformací. (ibid) V našem případě se u rámce širšího pojetí sociální politiky zastavíme v podkapitole zabývající se trendy v české sociální politice (viz kapitola 2.2). Jako užší pojetí pak můžeme chápat vybrané téma sociálních služeb.

*Sociální zabezpečení* (*social security*) je podle Tomeše (1996, s. 22-23) pojem, jehož obsah je dostatečně znám, ale jehož definice je obtížná a historicky podmíněná. Podle zmíněného autora nebyl daný pojem v odborné literatuře úspěšně vymezen. V Čechách byl tímto pojmem označen v roce 1964 zákon, který poskytoval důchodové zabezpečení a sociální péči. Tím byl podle Tomeše jeho obsah zúžen a v této zúžené podobě se také často používá. V této podobě natolik zdomácněl, že by násilná změna jeho obsahu mohla vyvolat nežádoucí nedorozumění. Sousedním *sociální zabezpečení* rozumí Matoušek (2003a, s. 218) mezinárodním právem definovaný soubor institucí a

institutů, který poskytuje ochranu a pomoc lidem v případech ohrožení zdraví, nemoci, nezaměstnanosti, zdravotního poškození, invalidity, pracovního úrazu, stáří, těhotenství a mateřství, rodičovství a úmrtí živitele. Tyto situace jsou podle Tomeše (1996, s. 22-23) přesně vymezeny v mezinárodních dokumentech (úmluvy, charty, pakty, doporučení) týkajících se sociálního zabezpečení. Na rozdíl od sociální pomoci si na sociální zabezpečení občané sami přispívají.

Pro snadnější porozumění kontextu je dobré na tomto místě připomenout druhy (nástroje) sociálního zabezpečení podle Tomeše (1996, s. 22-23). Jsou jimi:

- sociální pojištění,
- sociální zaopatření a podpora,
- sociální pomoc,
- sociální služby.

Je zřejmé, že z tohoto pojetí vychází nová soustava sociální ochrany obyvatel, která s těmito nástroji počítá a na nich staví své „tři pilíře“. Uvedeným tématem se budu více zabývat v samostatné podkapitole č. 2.3, protože toto téma pokládám ve vztahu k sociálním službám za podstatné. Na tomto místě je také důležité připomenout, že v pozdějších publikacích Tomeš (2002, s. 225) nepokládá sociální služby za přímý nástroj sociálního zabezpečení, ale „...za specifickou oblast a zároveň těžiště sociální pomoci jako formy sociálního zabezpečení...“.

K tomuto předmětu jistě stojí za zmínku zajímavý názor sociologa Konopásk (1998, s. 20-22), který soudí, že *sociální zabezpečení* prochází krizí, již nazývá *krizí reprezentace*. Podle jeho názoru přestává být jasné, co vlastně po sociálním nároku chceme a jakým způsobem lze naše úmysly a představy do „...neosobní logiky dávkových nároků vtělit...“. Instituty sociálního zabezpečení jako by se staly důvodem samy pro sebe. A jako by, paradoxně, uváděly do života právě ty problémy, na které mají podle našich představ citlivě reagovat a v jejich odstraňování či zmírňování pomáhat. S touto myšlenkou se nemohu zcela ztotožnit, pokládám ji za zavádějící a zjednodušující, přesto ji pokládám za inspirativní popud k zamyšlení.

Současný výrazný český přední teoretik sociální politiky Tomeš (1996, 2002) pojem *sociální péče* – další z řady nejednoznačných výrazů — ve svých publikacích přesněji nedefinuje. Uvádí pouze anglický termín *social welfare*, který bývá do češtiny překládán právě jako *sociální péče* či *sociální blaho*, *sociální blahobyt* (*fare well* doslova znamená „mít se nebo konat dobře“). Johnson (1986, s. 11) definuje *social*

*welfare* jako společenské organizované aktivity zaměřené na udržování či zlepšování lidského blaha či duševní pohody. Další v řadě cizojazyčných významných autorů Zastrow (1986, s. 7) uvádí definici sociální péče (*social welfare*) podle NASW, která ji označuje jako kompletní obecný rozsah aktivit, organizovaných dobrovolnými i vládními organizacemi, usilujících o zmírnění či o řešení rozpoznaných sociálních problémů nebo o zlepšení životní pohody<sup>1</sup> jednotlivců, skupin nebo komunit. Takové aktivity zahrnují širokou různorodost odborného personálu, jako jsou lékaři, ošetrovatelky, právníci, pedagogové, konstruktéři, ministři a sociální pracovníci. Matoušek (2003a, s. 210) ve svém *Slovníku sociální práce* uvádí *social welfare* jako obtížně přeložitelný termín a *sociální péči* (již překládá anglickým *social welfare*) rozumí redistribuci prostředků a služeb ve společenském prostoru, vycházející ze společenské solidarity, jejichž cílem je všestranný rozvoj jednotlivce. Odborní autoři (Matoušek, 2003a; Tomeš, 1996; Novotná; Schimmerlingová, 1992) se shodují v tom, že sociální péče se realizuje sociálním pojištěním, státními sociálními podporami, sociální pomocí a sociálními službami. Dříve se pojem sociální péče používal v širším významu, nyní se však používá úžeji, ve stejném smyslu jako sociální pomoc, která je chápána jako součást sociálního zabezpečení. Přikláním se k názoru Kozlové (2005, s. 12), která se domnívá, že výraz *sociální pomoc* vystihuje účel a cíl zamýšlených změn lépe, než pojem *sociální péče*. Občan má právo na pomoc k překonání obtížné životní situace. Pojem sociální péče vymezuje spíše osobní péči v ústavu, v pečovatelské službě apod. Český systém sociální péče, jak uvádí Tomeš a Koldinská (ibid), měl a z velké části ještě má povahu sociálního zabezpečení. Dnes se však teorie kloní ke konceptu *sociální ochrany* (viz níže). Vyjadřuje to věcný posun od „pečovatelství“ k „aktivní“ neintegrační politice. K této pojmoslovné změně se přiklání i Průša (2003), který chápe občana v novém pojetí jako aktivní subjekt, nikoliv jako objekt paternalistické péče, a v této spojitosti názvem *sociální pomoc* nahrazuje dříve používaný pojem *sociální péče*, tak jako je tomu i v zahraničních systémech. Pro zjednodušení a pro účely této práce budu upřednostňovat pojem *sociální pomoc*. Nadále budu využívat pouze termín *služby sociální péče* stanovený novým zákonem o sociálních službách a který blíže vymezují v kapitole 5.3.1.

**Sociální pomoc** (*social assistance*) lze označit jako „záchranu tonoucích“, kteří si nejsou schopni pomoci sami, nemají nárok na dávky v rámci sociálního pojištění a

---

<sup>1</sup> Obtížně přeložitelný výraz „*well-being*“



státní sociální podpory nebo jimž tyto dávky neumožňují existenci na společensky uznané hranici *životního minima*. V rámci systému sociální pomoci se řeší obtížné sociální situace stavu hmotné a sociální nouze, tedy situace, které občan není schopen řešit sám nebo s pomocí vlastní rodiny. (Krebs a kol., 2005)

Zpravidla se rozlišují dvě hladiny životního minima:

1. ***Existenční minimum*** – souhrn statků a služeb, bez jejichž uspokojení by došlo k ohrožení života a zdraví občana (absolutní hranice chudoby).
2. ***Sociální životní minimum*** – dolní hranice pásma všeobecně přijatého životního standardu (relativní pojetí chudoby).

Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu stanoví *životní minimum* jako minimální hranici peněžních příjmů fyzických osob k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. *Existenční minimum* definuje tento zákon jako minimální hranici příjmů osob, která se považuje za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb na úrovni umožňující přežití. Z toho vyplývá, že *životní minimum* představuje vyšší částku než *existenční minimum*. Legislativní vymezení existenčního minima je obecné, Krebsovu definici pokládám za výstižnější. Souvisejícím zákonem je Zákon č. 111/2006 o pomoci v hmotné nouzi, který podrobně vymezuje, v jaké situaci může být osoba pokládána za osobu v hmotné nouzi.

*Sociální pomoc* lze také, jak uvádí Matoušek (2003a, s. 212), charakterizovat jako peněžní nebo věcné dávky a služby poskytované za určitých podmínek, na základě určitých kritérií a průzkumu majetkových poměrů, jednotlivcům nebo rodinám, které se nacházejí na spodní hranici příjmového žebříčku nebo pod určitou úroveň sociálního minima. V dosud platných zákonech není sociální pomoc odlišována od sociální péče. Podrobnější vymezení *sociální pomoci* v širším kontextu sociální politiky a nové soustavy sociální ochrany obyvatel následuje v podkapitole 2.3.1.

Pojem ***sociální záchranná síť*** (*social safety net*) zavedla světová banka začátkem 80. let minulého století v souvislosti s ekonomickými reformami v Latinské Americe a v Asii. Označuje systémové uspořádání sociálního pojištění, sociálních státních podpor a sociální pomoci takovým způsobem, aby žádný občan nebyl existenčně ohrožen v době ekonomických reforem. Jde tedy o to, „...aby v důsledku ekonomické transformace občan neklesl pod hranice *existenčního* nebo *sociálního minima*. Pojem *záchranná síť* vznikl jako produkt liberální představy, že sociální ochrana má zajistit jen důstojnou minimální hranici životních potřeb a ponechat na iniciativě jedince, aby si zajistil více...“ (Tomeš, 1996, s. 26). V České republice se

tento termín začal v odborné literatuře objevovat počátkem 90. let v souvislosti s probíhající ekonomickou reformou. V této práci se tento pojem sice přímo neobjevuje, ale sociální pomoc a sociální služby představují pomyslné dno této sítě, proto zde vymezují i tento termín. Ekvivalentem ke zmíněnému *existenčnímu minimu* a *sociálnímu minimu* (viz též heslo *sociální pomoc*) jsou pojmy *hmotná* a *sociální nouze*, kterými se podrobněji zabývám v podkapitole 3.1.2, v této práci bude upřednostňováno používání pojmu *nepříznivá sociální situace* (více viz podkapitola 3.1.1), kterého bude do budoucna běžněji využíváno v souvislosti s oblastí sociálních služeb.

V odborné literatuře se objevuje další z nejednoznačných termínů – *sociální ochrana*. **Sociální ochrana** (*social protection*) „...je systematické úsilí veřejnoprávního subjektu o řešení obtížných životních situací, jež vedou k sociální nouzi a které občané nejsou schopni řešit vlastními silami nebo silami své rodiny...“ (Matoušek, 2003a, s. 210). Sociální ochrana souvisí s novými trendy v sociální politice, již zmíněnými u hesla *sociální péče*. Moderní systém *sociální ochrany* v sobě podle Tomeše a Koldinské (In Kozlová, 2005) zahrnuje mnoho nástrojů: politiku zaměstnanosti, sociální zabezpečení, sociální zaopatření, sociální pomoc a sociální služby. Pokud sociální politika nevytvoří účinný systém, vznikne prostor pro *sociální vyloučenost* (blíže viz podkapitola 2.2.2). Ta ohrožuje sociální soudržnost a následně i sociální smír.

Ústřední pojem této práce – *sociální služby* (*social services*) – spadají do širší kategorie pojmů nadřazených, a to *veřejné služby* a *humanitní služby*. **Veřejné služby** chápe Matoušek (v tisku) jako služby poskytované v zájmu veřejnosti a financované z veřejných rozpočtů. Jsou více závislé na politickém rozhodování státu, krajů a obcí než jiné služby. Pojem *humanitní služby* může zahrnovat služby vzdělávací, zdravotnické i sociální. V českém prostředí se tímto pojmem v užším významu míní obvykle přímá materiální pomoc v nouzi. (Matoušek, v tisku)

V klíčových materiálech ministerstva práce a sociálních věcí jsou *sociální služby* definovány jako „...činnost, která poskytuje lidem v nepříznivé sociální situaci podporu při sociálním začleňování a ochranu před sociálním vyloučením s cílem umožnit jim zapojení do běžného života společnosti a využívat obvyklým způsobem jiných systémů (např. bydlení, školství, zdravotnictví, služba zaměstnanosti atd.). Sociální služba je veřejná služba...“ (Standardy kvality, 2003, s. 23). Matoušková (2003a, s. 214) definice je o něco srozumitelnější, leč neméně výstižná. Pod heslo *sociální služba* zahrnuje všechny služby, krátkodobé i dlouhodobé, poskytované oprávněným uživatelům, jejichž cílem je zvýšení kvality klientova života, případně i

ochrana zájmů společnosti. Domnívám se, že pro základní porozumění tyto definice sociálních služeb postačují, a v této práci se více zaměřím na charakteristiku sociálních služeb v kapitole 5.1.

Pojem *sociální plánování* (*social planning*) je často používán v souvislosti s oblastmi sociální péče, především sociálních služeb. Jak uvádí *Encyclopedia of Social Work* (1995) je pojem *sociální plánování* používán pro aktivity tak různorodé, jako je například organizování komunitní práce a její rozvoj, analyzování v oblasti sociální politiky, rozvojové programy a jejich realizace, ale také strategické hospodářské plánování. Tento výraz pokrývá všechny aktivity vyžadující určitou míru racionálního rozhodování v konání různých lidských služeb. Autoři blíže definují sociální plánování jako úsilí o zdokonalení kvality a množství informací pro ty, kteří rozhodují o sociální politice, sociálních programech a službách, a v druhé řadě jako zvyšování používání racionálních technik v rozhodovacích procesech o sobě samých v rámci určité organizace. Tématem plánování sociálních služeb se budu více zabírat v kapitole 6.

V české odborné literatuře se spíše než *sociální plánování* usídlil výraz *komunitní plánování* (*social planning*), které Twelwetreese (1991) uvádí ve své monografii *Community Work* jako jednu ze dvou hlavních forem komunitní práce. *Komunitní práci* (*community work*) je možno chápat jako „model dobrého sousedství“, při kterém je významné posilování svépomoci v určité lokalitě prostřednictvím sociálního (komunitního) pracovníka. Ve druhém přístupu ke komunitní práci připisuje autor komunitnímu pracovníkovi propojování a přímou práci s politiky a poskytovateli sociálních služeb na zlepšování sociálních služeb nebo změně politiky. Tato forma komunitní práce se podle Twelwetreese (ibid) nazývá spíše *sociálním plánováním* (*social planning*). Jak jsem již uvedla, tento pojem je používán v českém ekvivalentu jako *komunitní plánování*. Tuto pojmoslovnou nuanci je však důležité mít na paměti při práci s cizojazyčnou literaturou. Pro účely této práce budu dále používat pojem *komunitní plánování* ve smyslu anglického ekvivalentu *social planning*, jehož hlavní rysy vymezím v kapitole 6.2. Na základě vlastních zkušeností budu označovat jako *komunitně plánující* obce III. typu pouze takové, které zapojují tři participanty rozhodující o plánování sociálních služeb: poskytovatele, zřizovatele (v tomto případě obec III. typu) a uživatele.

Důležitým pojmem nezbytným při snaze lépe přiblížit plánování sociálních služeb je *sociální práce* (*social work*). Nový zákon o sociálních službách se zaměřuje i na předpoklady pro výkon profese v oblasti sociálních služeb - sociální práce (viz

podkap. 5.2.3), proto je důležité vymezit oblast sociální práce obecně. Denney (1998) uvádí definici CCETSW: Účelem sociální práce je umožnit dětem, dospělým, rodinám, skupinám a komunitám pracovat, participovat a rozvíjet se ve společnosti. Většina lidí, kterým sociální pracovníci poskytují služby, patří mezi nejvíce zranitelné a ve společnosti znevýhodněné. Sociální práce jim pomáhá překonat tyto rozdíly prostřednictvím podpůrných, rehabilitačních, ochranných nebo nápravných aktivit. Sociální práce podporuje sociální péči reagující na širší uplatnění rovných příležitostí bez ohledu na věk, pohlaví, sexuální orientaci, politickou příslušnost, znevýhodnění, rasu, vzdělání a víru. Poněkud stručnější základní definicí je charakteristika sociální práce podle Zastrowa (1995), který ji chápe jako profesionální aktivity pomáhající jednotlivcům, skupinám či komunitám zvyšovat nebo obnovovat jejich kapacitu pro sociální fungování a vytvořit příznivé společenské podmínky pro naplňování jejich cílů. Vzhledem k sociologickému zaměření doktorandského studia sociální práce zmíním odlišení těchto věd podle Johnsona (1986, s. 13), který vymezuje *sociologii* (*sociology*) jako ve své podstatě akademickou vědní disciplínu, společenskou vědu s těžištěm ve znalosti vědy, zatímco sociální práce je kvalifikovaná praxe. Berger (in ibid) výstižně shrnuje obě: "...sociální práce...je určitá praxe ve společnosti. Sociologie není praktická, ale snažící se porozumět...".

Snahou této práce je – mimo jiné – usadit koncept sociální pomoci a sociálních služeb do tří historicky i legislativně odlišných období. Prvním obdobím je pojetí socialistického státu, které řadu sociálních problémů popíralo, pro zjednodušení budu toto období nazývat *předrevolučním* a budu je tak vztahovat ke stavu v naší společnosti před rokem 1989. *Porevolučním* a *dosavadním* pojetím a stavem zákonodárství budu rozumět situaci v této oblasti do období před přijetím *Zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách*. Zmínkami o *novém* konceptu sociální pomoci a sociálních služeb budu mít na mysli změny související s přijetím této nové zákonné normy.

V této části své disertační práce jsem se pokusila zabránit pojmové nejednotnosti základních výrazů souvisejících s tématem sociálních služeb v následujícím textu a odlišnému chápání odborných výrazů, které jsou běžně používány a jejichž definice nejsou ani v odborných kruzích ujednoceny. Pokládám to za znak akademické svobody a za námět odborné veřejnosti k širokému diskurzu.

## 11. Sociální služby v kontextu sociální politiky

Ve výše vymezeném rámci *sociální politiky*, který je jinak velmi široký, můžeme souhlasit s velmi obecnou charakteristikou Krebse a kol. (2005, s. 17), který vymezuje sociální politiku jako politiku, „... která se primárně orientuje k člověku, k rozvoji a kultivaci jeho životních podmínek, dispozic, k rozvoji jeho osobnosti a kvality života...“. Nástroje k tomuto zkvalitnění života lze hledat v různých formách sociálního zabezpečení, a tedy i v sociálních službách. Pokusme se zmapovat provázání sociálních služeb na sociální politiku a jejich roli v tomto kontextu.

Krebs a kol. (2005, s. 158) vymezuje *sociální zabezpečení* jako součást sociální politiky a jako prostředek k uskutečňování jejích úkolů a cílů. Obecně chápe sociální zabezpečení jako „...soubor institucí, zařízení a opatření, jejichž prostřednictvím a pomocí se uskutečňuje předcházení, zmírňování a odstraňování následků sociálních událostí občanů...“. Systém sociálního zabezpečení je v každém státě vytvářen v souladu s koncepcí sociální politiky. Struktura tohoto systému dále závisí na historických, demografických, ekonomických a politických charakteristikách sledované země. Obecné pojetí sociální politiky se bezesporu odráží v teoretickém a praktickém systému sociálních služeb. Teoretická východiska pojetí sociální politiky byla v literatuře doposud dobře rozpracována zejména v monografiích Tomeše, Potůčka, Krebse, Žižkové a dalších.

*Sociální služby* jsou chápány jako jedna z forem sociálního zabezpečení. Dalšími formami jsou podle Krebse a kol. (2005) *sociální příjmy* (na principu pojištění i krátkodobé či dlouhodobé dávky) a *sociální azyly* (různé formy azylů poskytované zejména při selhání přirozených zdrojů sociální suverenity a bezpečnosti, např. ústavy pro těžce postižené či opuštěné, dětské domovy, domovy důchodců apod.).

Poskytování pomoci potřebným, tedy těm, kteří si nedokáží či nemohou pomoci vlastními silami, patřilo od pradávných dob do kompetencí nejbližších příbuzných či komunity, ve které tento člověk žil. Později se o své potřebné staraly obce a církve. Stát byl této pomoci vzdálen. Výrazná změna nastala s novodobým státním upořádáním, kdy komunistická vláda s převzetím moci převzala i zodpovědnost – mimo jiné – za své sociálně potřebné. Jedním z deklarovaných hesel budování socialismu bylo, že tato společnost nemá chudé, a pomoc zdravotně postiženým spočívala v jejich externalizaci do státních mamutích ústavů.

K porozumění pojmu *sociální služby* je potřeba objasnit širší kontext v rámci nové soustavy sociální ochrany obyvatel. Paternalistický přístup sociální politiky v období let budování komunismu na území tehdejšího Československa vystřídala počátkem 90. let nová koncepce sociální politiky postavená na tzv. „třech pilířích“, o kterých se zmíním podrobněji v podkapitole 2.3. Nejprve však nahlédneme do trendů v sociálních službách v Evropské unii a trendů v české sociální politice předjímajících novou soustavu sociální ochrany obyvatel.

## 11.1 Trendy nasměrování sociálních služeb v zemích Evropské unie

Sociální politika Evropské unie je součástí prvního opěrného bodu EU (druhým je společná zahraniční a bezpečnostní politika a třetím policejní a justiční spolupráce). Systémy sociálního zabezpečení jsou v členských zemích Evropské unie značně rozdílné: severské země kladou důraz na vysokou odpovědnost státu vůči občanům, naproti tomu Velká Británie je zastáncem liberálního modelu založeném na osobní odpovědnosti. Ambicemi Evropské unie není sjednocovat tyto rozdílné systémy, ale spíše podporovat cíle, jichž chtějí dosáhnout: vyšší zaměstnanost, rovnější postavení mužů a žen na trhu práce, podpora vzdělávání, rozvoj kvalifikace pracovníků apod. Pro tyto účely byl vytvořen Evropský sociální fond (ESF), z něhož mohou členské státy čerpat finanční prostředky na financování svých programů v sociální oblasti. (*Sociální politika EU*, <http://cs.wikipedia.org>)

Naše participace na dění v Evropě formou členství v Evropské unii byla dlouho očekávána a připravována. Snahy přiblížit se legislativnímu uspořádání zemí Evropské unie zasáhly mimo jiné i oblast sociální politiky. Tyto změny v oblasti sociálního zabezpečení jsou však převážně nasměrovány na svobodný pohyb na trhu práce pro pracovníky. Přistěhovalý pracovník by tudíž měl být schopen přijmout práci v jiném členském státě nebo se přestěhovat za prací do jiného členského státu, aniž by utrpěl diskriminaci, pokud jde o dávky sociálního zabezpečení. Více se touto problematikou zabývá internetový portál Evropské unie *Cíle předpisů Společenství: Evropská unie* (2005, <http://europa.eu.int>).

Evropská komise vydala v roce 1993 tzv. „*Green Paper*“. Tento dokument popisuje budoucí trendy evropské sociální politiky. Reflektuje také demografické faktory a komentuje jejich reálné dopady v sociální oblasti. V roce 1994 vydala komise „*White Paper*“, studii zaměřenou na mapování ekonomických priorit dalšího rozvoje

států Evropské unie. Oba dokumenty kladou v sociální sféře důraz především na hledání účinných způsobů řešení problému nezaměstnanosti. Dokument „*Green Paper*“ poukazuje také na absenci komparativních dat u výdajů na sociální péči na osobu, které jsou vhodným měřítkem stupně rozvoje sociálních služeb. (Bjalkovski; Frühbauer, 2004, [www.rilsa.cz](http://www.rilsa.cz)) Další vybrané vlivné dokumenty jsou zmíněny v podkapitole 2.2.2.

Komparace sociální politiky v evropských zemích je detailněji provedena například v monografiích Munkové (2004) a Kotouse (1995). Z důvodu chystané reformy v oblasti sociálních služeb v České republice narostl zájem výzkumníků o modely uspořádání sociálních služeb v zemích Evropské unie. Pod záštitou Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí (VÚPSV) vzniklo několik komparativních studií na téma sociální služby v zemích Evropské unie.

Ve své studii zabývající se sociálními službami v zemích Evropské unie Bjalkovski a Frühbauer (2004, [www.rilsa.cz](http://www.rilsa.cz)) konstatují, že mezi nejvyšší životní úrovní a nejvíce rozvinutým systémem sociálních služeb existuje přímo úměrný vztah, jak se ukázalo například v Belgii, Dánsku a Francii. Rozhodujícím faktorem ovlivňujícím politiku sociální péče je podle nich dosažená úroveň hospodářského rozvoje spíše než sociálně politická a ekonomická ideologie. Dalším faktorem ovlivňujícím politiku sociální péče jsou demografické změny. Budoucí požadavky na sociální služby musí vycházet především z následujících trendů v zemích Evropské unie:

1. poklesu porodnosti (souvisejí také s růstem počtu aktivních žen na trhu práce),
2. menší rodiny (ovlivní rozsah péče o rodiny),
3. stárnutí populace (vyšší počet seniorů se bude spoléhat na podporu snižujícího se počtu lidí v produktivním věku).

Většina států také podle Bjalkovského a Frühbauera (2004, [www.rilsa.cz](http://www.rilsa.cz)) rychle přejímá princip plurality sociální pomoci, který mění systém sociálních služeb. Klade důraz na příspěvky od nezávislých organizací, dobrovolných pracovníků a rodin v souvislosti s další redukcí role státu jako přímého poskytovatele finančních příspěvků (jak na úrovni centrální, tak místní správy). Lokální správa zůstává právně zodpovědná za sociální služby, ale není jejich přímým poskytovatelem, kontrahuje nezávislé organizace neziskové i komerční, které zajišťují vlastní služby, a sami uživatelé se také finančně podílejí na jejich financování. Podotýkám, že tento model je v současné době nastartován i v České republice.

Zajímavým problémem se zabývá také komparativní studie Smutka a Frühbauera (2001, <http://www.rilsa.cz>), kteří porovnávají rozdělení odpovědnosti za sociální služby na úrovni evropských municipalit, úlohy různých úrovní správy a řízení a financování sociálních služeb na místní úrovni. Další srovnávací studie z této řady pod vedením vedoucí řešitelského týmu Bruthansové (2001, <http://www.rilsa.cz>) přináší přehled právní úpravy sociálních služeb ve vybraných evropských zemích. Komparativní studii sociální pomoci v Belgii, České republice, Nizozemí a Norsku v rámci podpory boje proti sociálnímu vyloučení (*Boj proti sociálnímu vyloučení*, 1998) vydala Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD). Řeší zajímavý problém, jak zajistit na místní úrovni odpovídající zdroje a jak s limitovanými prostředky rozpočtu zajistit celkové efektivní fungování systému.

O tom, že Česká republika není jedinou zemí, kde probíhá reforma sociální politiky, není pochyb. Tato reforma se týká všech zemí bývalého „socialistického bloku“, ovšem její rezie je již na vládách těchto zemí a na jejich případné inspiraci v západoevropských systémech sociální politiky. O strukturálních problémech ve vývoji sociální práce ve střední Evropě v procesu této transformace píše ve své stati Szmagalski (2004). Zabývá se především výukou sociální práce, u které je důležité, aby její funkce odpovídala skutečnému sociálnímu systému.

Česká republika ve vztahu k Evropské unii nemůže zůstat v izolaci. Jak vyplývá z následujícího textu, ve snahách o transformaci sociálních služeb se zřetelně odrážejí vlivy a nasměrování vycházející z trendů evropské sociální politiky.

## **11.2 Trendy v české sociální politice**

V textu zaměřeném na sociální služby nelze opomenout ani další současné trendy v české sociální politice, které jsou determinovány nasměrováním sociální politiky Evropskou unií. Tyto vlivy a teoretické koncepce mají ve svém důsledku vliv na koncepcie budování sítí sociálních služeb na mikroregionálních úrovních. Sociologickým hlediskem české sociální reformy a jejím chronologickým vývojem se ve své studii podrobněji zabývá Rys (2003). Českou sociální reformou, její teoretická východiska a dále kritickou reflexi ideových východisek a praxe české sociální politiky ve své monografii podrobněji zkoumá Potůček (1999). Dalšími autory zmiňujícími českou sociální reformu v souvislosti se sociálními službami jsou Kozlová (2005) a



Průša (2003). V následujícím textu připomenu vybrané důležité dokumenty, které se sociální reformou a s transformací sociálních služeb souvisí.

### 11.2.1 Česká sociální doktrína

Pojem *doktrína* bývá používán v souvislosti s uspořádáním určitých ideálů a praktických postupů (často politických) do jednotného systému. Tento termín se většinou používá pro postup státu v určité oblasti (např. doktrína obranná, zahraniční politiky atd.). Slovo doktrína pochází z latiny (*doctrina*) a znamená učení. Slovník cizích slov (Klimeš, 1981, s. 120) přímo uvádí, že doktrínou se rozumí vědecká teorie, soustava zásad či teoretické učení.

Odborníci z oblasti české sociální politiky již delší dobu pociťovali potřebu nasměrovat sociální politiku České republiky z hlediska dlouhodobé koncepce a zároveň ve vztahu k trendům jak v Evropské unii, tak jinde ve světě. Hlavní myšlenkou bylo, aby sociální politika nepodléhala momentálním rozmarům politicky líbivých gest s krátkodobou prognózou. Proto byla v roce 2002 formulována *Sociální doktrína České republiky*.

Tento obecně platný dokument je výsledkem dlouhodobé práce desítky odborníků. Očekává se, že bude představovat minimální programové východisko pro ty, již tvoří a realizují sociální politiku českého státu na budoucí období. Česká sociální doktrína by měla směřovat sociální politiku napříč českým politickým spektrem, jednotlivými resorty a bez ohledu na úroveň státní správy. Měla by se stát východiskem koncepční práce na rozvoji sociální politiky. Nelze ji stanovit jednou provždy, diskuse k závěrečné formulaci byly ukončeny v roce 2002. Předpokladem pro realizaci české sociální doktríny je trvalý dialog mezi vládou, opozicí a představiteli odborné i občanské veřejnosti o sociálně politických otázkách. Mezi autory sociální doktríny patří Vojtěch Krebs, Pavel Machonin, Tomáš Sirovátka, Igor Tomeš a Petr Víšek. Odborným garantem zpracování byl Martin Potůček.

V konfrontaci s nepříznivými vývojovými trendy (stárnutí společnosti) tato doktrína vytýká současné sociální politice zaměření na pouhé odstraňování rizik spojených se stárnutím populace, nezaměstnaností, selháváním funkčnosti rodiny, problémem chudoby a sociálního vyloučení. Podle tvůrců se mnoho lidí „...dostává do pasti závislosti na sociálních dávkách...“ a někteří je dokonce zneužívají, zatímco jiným účinná podpora schází. V tomto pojetí definují autoři cíl sociální politiky jako dosažení rovných příležitostí a vytvoření lidsky důstojných podmínek života. Prosazení rovných

příležitostí předpokládá rovný přístup ke vzdělání, rovný přístup k dostatečně kvalitní zdravotní péči, rovný přístup k pracovním příležitostem, rovný přístup k možnostem zajištění bydlení a obecnou garanci dostatečného minimálního příjmu v případě definovaných sociálních situací. Zvláštní pozornost musí být věnována občanům znevýhodněným zdravotním stavem, věkem, závazkem péče o děti nebo o jiné závislé osoby, příslušností k etnickým menšinám. (*Sociální doktrína České republiky*, 2001, <http://www.socioklub.cz>) Zde nacházíme prostor pro podporu prostřednictvím poskytování efektivních sociálních služeb.

Cíle české sociální doktríny jsou charakterizovány v širších souvislostech a v dlouhodobé perspektivě. **Základní funkce české sociální doktríny** jsou:

#### **Orientační funkce**

- identifikace hlavních sociálních problémů, stanovení žádoucích cílů a způsoby realizace.

#### **Funkce budování a udržování národního konsenzu**

- záruky ve vztahu k občanům, že se stát nevzdává svých dlouhodobých závazků, informování občanů o tom, co mohou očekávat od sociální politiky státu.

#### **Stabilizační funkce**

- zaměření na koncepční řešení sociálně politických problémů.

#### **Sociálně aktivizační funkce**

- vytváření podmínek pro převzetí větší odpovědnosti občanů při formování vlastního života, větší prostor pro aktivnější přístup k vlastnímu životu.

#### **Funkce garantující stálou orientaci na zmírňování sociální nespravedlnosti**

- záměry, jakým směrem a do jaké míry se bude potřeba vyrovnávat se změnami v sociálním rozvrstvení české společnosti, jak se vypořádat s projevy sociální nespravedlnosti. (*Sociální doktrína České republiky*, 2001, <http://www.socioklub.cz>) Ze zorného úhlu uvedených základních funkcí usuzuji, že nový systém sociálních služeb je nastaven v duchu především sociálně aktivizační funkce, kdy se klient sociálních služeb může rozhodnout, kterou ze sociálních služeb si z prostředků kompenzujících jeho míru závislosti (příspěvek na péči, viz podkap. 5.2.2) tzv. nakoupí.

Autorský tým srozumitelně formuluje a komentuje **hodnotová východiska české sociální doktríny**. Jsou jimi:

- humanismus,
- svoboda a odpovědnost,
- rovnost,

- solidarita,
- sociální spravedlnost,
- sociální politika jako zdroj ekonomického bohatství a kulturního rozkvětu.

**Lidská a sociální práva** tvoří základní osnovu sociální doktríny. Česká sociální doktrína vychází z občanských práv deklarovaných v Listině základních práv a svobod občanů. *Základními lidskými právy* jsou právo na život, právo na lidskou důstojnost, na rovné zacházení bez jakékoliv diskriminace a právo na svobodu. Tato obecně formulovaná práva jsou jakýmsi sociálním minimem každé sociální doktríny. Vymezení nezadatelných *sociálních práv* se odvíjí od mezinárodních úmluv ratifikovaných Českou republikou: Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Všeobecné deklarace lidských práv, evropské sociální charty a klíčových úmluv Mezinárodní organizace práce. Jedná se o následující práva:

- právo na práci,
- právo na uspokojivé pracovní podmínky,
- právo na důstojné životní minimum,
- právo na zdraví,
- právo na rodinu,
- právo na sociální zabezpečení,
- právo na svobodu sdružování,
- právo na vzdělání.

(*Sociální doktrína České republiky*, 2001, <http://www.socioklub.cz>)

Zabezpečení uvedených práv by mělo být garantováno státem, přičemž politické programy se mohou lišit rozsahem či měrou zabezpečení jednotlivých práv, avšak nemohou popřít jejich podstatu. K nové koncepci sociálních služeb je nasměřováno právo na sociální zabezpečení, jehož součástí sociální služby jsou.

**Prioritami české sociální doktríny** je šest hlavních oblastí:

1. práce a rozvoj na lidském potenciálu,
2. rodina a trh práce,
3. vzdělávání a trh práce,
4. odstraňování diskriminace,
5. podpora rozvoje občanské společnosti a neziskového sektoru,
6. podpora důvěry a reciprocity, odpovědnosti a jistoty v uspořádání systému sociální ochrany.

Zejména poslední oblast opět koresponduje s novým systémem sociálních služeb. Pro praktické uplatňování sociální doktríny bude jedním z nejdůležitějších úkolů nejbližších let hledání, vymezení a uplatnění nové dělby práce mezi státem, kraji, obcemi a dalšími subjekty podílejícími se na výkonu praktické sociální politiky. Důraz je zde kladen na *princip subsidiarity* (tedy spoluodpovědnosti odpovídající možnostem daného subjektu), a to v pořadí jednotlivec, rodina, obec, kraj, stát, při podpoře účasti nestátních subjektů. To vše by mělo směřovat k přínosu především pro občany. (*Sociální doktrína České republiky*, 2001, <http://www.socioklub.cz>) Toto nastavení je promítnuto do koncepce nového systému sociální pomoci se zřetelem k sociálním službám (blíže viz podkap. 5.1).

V české odborné literatuře se téma sociální doktríny téměř nevyskytuje, s výjimkou Kozlové (2005). Přesto se domnívám, že toto téma je zajímavé a že v kontextu sociální práce a sociálních služeb je užitečné o existenci tohoto dokumentu vědět a jeho hlavní charakteristiky znát. Ve vztahu k sociálním službám má sociální doktrína orientační charakter, který udává směr, jakým se budování sítí sociálních služeb má ubírat.

### 11.2.2 Sociální vyloučení

V souvislosti se sociální politikou zemí Evropské unie se stále častěji objevuje pojem sociální vyloučení. Ve svém důsledku koncepce sociálního vyloučení ovlivňuje stavbu a strukturu sítí sociálních služeb jednotlivých zemí.

Pojem *sociální vyloučení* či vylučování (*social exclusion*) označuje podle Matouška (2003a, s.217) „...obvykle komplexně podmíněnou nedostatečnou účast jednotlivce, skupiny nebo místního společenství na životě celé společnosti. To je dáno nedostatečným přístupem ke společenským institucím zajišťujícím vzdělání, zdraví, ochranu a základní blahobyt. Sociální vyloučení může mít různou úroveň a být proměnlivé v čase...“.

Sociální vyloučení fakticky znamená život v chudobě, bez účasti na trhu práce, případně bez účasti na systematickém vzdělávání u mladých lidí, bez přiměřeného bydlení, bez dostatečného příjmu a obvykle život v izolaci či malé skupině podobně deprivovaných lidí pohybujících se na okraji společnosti. Dlouhodobý pocit, že člověk nemá ve společnosti místo, bývá zdrojem chronického stresu. Příčiny sahají od individuálních až po systémové. Boj proti sociálnímu vyloučení je jedním z cílů sociální politiky západních států. Koncept sociálního vyloučení je komplexnější a přiměřenější

než pojem chudoby, který jím bude možná postupně nahrazen. Sociální vyloučení totiž zahrnuje nejen ekonomickou, ale i sociální, politickou a kulturní perspektivu. (Matoušek, 2003a)

Koncept sociálního vyloučení má své kořeny v 70. letech ve Francii, kdy byl poprvé využit pro specifickou situaci určitých skupin obyvatel žijících na okraji společnosti, kteří byli odříznuti od pracovních příležitostí a zároveň od záchranné sítě sociální pomoci. (*Sociální exkluze*, <http://www.varianty.cz>)

*Jako příklad sociální exkluze v České republice lze uvést situaci z období po rozpadu Československa. Docházelo k sociálnímu vyloučení komunit romského obyvatelstva zejména v severočeském regionu, protože její příslušníci neměli české občanství, podle zákona měli občanství Slovenské republiky – kvůli tomu propadali sítím sociálních dávek a nemohli být řádně zaměstnáni. Paradoxně měli slovenské občanství lidé, kteří na Slovensku nikdy nebyli, ba dokonce za celý život nepřekročili hranice tamního regionu. Na tomto příkladu můžeme ilustrovat spektrum příčin od individuálních (neúčinná komunikace s úřady, nesledování politických změn atd.) až po systémové (legislativní nastavení atd.).*

Projevem sociálního vyloučení je tedy například dlouhodobá nezaměstnanost, závislost na sociálních dávkách, život v prostorově vyloučených částech obcí (ghettech), nízká kvalifikace, špatný zdravotní stav, rozpad rodin či ztráta sebeúcty. Jako adaptace na podmínky sociálního vyloučení se často vytváří specifické hodnoty a normy. Je to například důraz na přítomnost, neschopnost plánovat do budoucna, pocity beznaděje a bezmocnosti či přesvědčení, že člověk nemůže ovlivnit vlastní sociální situaci. (*Sociální exkluze*, s. 1, <http://www.varianty.cz>)

Protipólem sociálního vyloučení je **sociální inkluze**, tedy **sociální začleňování**. Lze konstatovat, že Česká republika bojuje proti sociálnímu vyloučení od počátku devadesátých let svojí politikou zaměstnanosti, díky snaze zabránit propadu občanů na dno chudoby byly zavedeny instituty životního minima a sociální potřeby. Po vstupu do Evropské unie se Česká republika připojila ke společným cílům členských zemí v boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení, jež jsou součástí *Evropského sociálního programu* přijatého Evropskou radou roku 2000 v Nice. Bylo rozhodnuto, že členské země budou na základě těchto cílů sestavovat své *národní akční plány v boji s chudobou a sociálním vyloučením*. (*Národní akční plán sociálního začleňování*, <http://europa.eu.int>) Země Evropské unie se snaží dosáhnout vyšší sociální soudržnosti metodou otevřené koordinace, což je metoda podporující vzájemné učení a aktivní účast všech zainteresovaných partnerů. (Poláček, <http://www.internetporadna.cz>) Na těchto

základech schválila vláda České republiky usnesením ze dne 21. července 2004 č.730 *Národní akční plán sociálního začleňování na léta 2004 – 2006*.

Součástí tohoto plánu je charakteristika hlavních trendů v oblasti ekonomické, demografické, v oblasti zaměstnanosti, míry chudoby a sociální ochrany, v oblasti vzdělání, dostupnosti služeb a bydlení. Je zde pamatováno i na sociálně negativní jevy a nejvíce zranitelné skupiny obyvatel (osoby se zdravotním postižením, děti, mládež a mladí dospělí, senioři, etnické menšiny a imigranti, bezdomovci a osoby opouštějící ústavní výchovu nebo výkon trestu odnětí svobody). Kapitoly navrhuující strategické přístupy opatření k dosažení cílů se zabývají například tématem usnadnění účasti na zaměstnání či usnadnění přístupu ke zdrojům, právům, zboží a službám pro všechny. Důležitou strategií je i prevence sociálního vyloučení. Zvláštní pozornost je zde věnována institucionálnímu zajištění výše uvedeného akčního plánu na všech úrovních – národní, regionální i místní. Zajímavým momentem jsou příklady dobré praxe, uvedené v závěru.

Zapojení do strategie sociálního začleňování napomáhá České republice, mimo jiné, i v postupném posilování participace všech zainteresovaných partnerů na vládní, ale i nevládní úrovni se sociálními partnery a nestátními neziskovými organizacemi. Cílem je podle *Národního akčního plánu sociálního začleňování* (s. 2, <http://europa.eu.int>) také podpořit tuto participaci a spolupráci, nejen při vytváření tohoto plánu, ale také při jeho realizaci a vyhodnocování jeho plnění.

Obecně lze konstatovat, že sociální pracovníci se setkávají v rámci své profese s pojmem sociální vyloučení jak na *makroúrovních* (koncepce sociální práce, sociální plánování, komunitní plánování, atd.), tak na *mikroúrovních*, tedy při vlastní práci s klientem. Ve svém důsledku je cílem sociálních služeb zabránit sociálnímu vyloučení u jednotlivých skupin obyvatel ohrožených sociální exkluzí z důvodů ať již zdravotního postižení, nezaměstnanosti, či pro společnost rizikového chování. Právě v tomto duchu je koncipován nový systém sociálních služeb a toto východisko by mělo být v patnosti při plánování sociálních služeb jednotlivými obcemi.

### **11.3 „Tři pilíře“ soustavy sociální ochrany obyvatel**

O třech opěrných bodech, tedy tzv. „třech pilířích“ sociální politiky, se zmiňují ve svých publikacích zejména Tomeš, Víšek a další. Rozumí tím tříložkovou *sociální ochranu* obyvatel, určenou pro občany v různých sociálních situacích. Jedna z těchto

složek – sociální pojištění – individuálně reaguje na předpokládanou situaci jednotlivce (stáří, nezaměstnanost). Státní sociální podpora, jako druhá složka sociální ochrany obyvatel, je zaměřena na situace, které by měl garantovat stát – situace spojené s rodinou, dětmi, narozením dítěte, úmrtím člena rodiny apod. Nejužší pilíř je přenesen na bedra obcí: příjmy pod hranicí životního minima a chudoba, lidem v takových sociálně obtížných situacích by měly být dostupné různé formy sociální pomoci. V této konkrétní oblasti sociální politiky je místo pro poskytování sociálních služeb.

### 11.3.1 Sociální pojištění

Prvním pilířem je *sociální pojištění* (*sickness insurance*), za které je odpovědný každý občan, odvádí je povinně formou procentuálních srážek ze mzdy. Zajišťuje se tímto způsobem pro případ budoucí pojistné události. Platnou legislativní úpravou je Zákon č. 589/1999 Sb., který vymezuje pojistné na sociální zabezpečení, zahrnující pojištění důchodové, pojištění nemocenské a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Toto pojištění je příjmem státního rozpočtu. Plátcem pojistného jsou organizace, zaměstnanci, osoby samostatně výdělečně činné a další kategorie osob uvedených v zákoně. (Matoušek, 2003a)

Pojem sociálního pojištění byl použit poprvé v Německu v osmdesátých letech 19. století. Tato forma pojištění vznikla v souvislosti s Bismarckovou reformou, která proběhla v Německu v letech 1883-7. Sociální pojištění je v současném světě nejrozšířenější institucionální formou, protože je to systém, který nutí občany, aby se pro budoucnost postarali sami o sebe a své rodiny na úkor odložené osobní spotřeby, nikoliv na úkor veřejných daní. (Tomeš, 1996)

Právo na hmotné zabezpečení se v České republice realizuje prostřednictvím sociálního zabezpečení, jež podle Tomeše (2002) zahrnuje sociální pojištění (tj. nemocenské pojištění a důchodové pojištění), nemocenské pojištění osob samostatně výdělečně činných, zvýšení důchodu pro bezmocnost a sociální péči. Sociální pojištění pokládá za nejvýraznější nástroj sociálního zabezpečení. Jak Tomeš (ibid) dále uvádí, sociální pojištění řídí, kontroluje a rozvíjí Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky (MPSV ČR), které řídí Českou správu sociálního zabezpečení (ČSSZ). Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky také zajišťuje úkoly v této oblasti vyplývající z mezinárodních smluv. Sociální pojištění řídí Česká správa sociálního zabezpečení – spravuje nemocenské pojištění zaměstnanců a důchodové pojištění, vybírá i pojistné pro státní politiku zaměstnanosti.

V rámci systému sociálního pojištění jsou, resp. by podle Průši (2003) měly být, řešeny takové situace, na které se občan může předem připravit (pojistit) formou odložení části své dnešní spotřeby na krytí budoucí nejisté dlouhodobé či krátkodobé sociální situace. V tomto směru jsou připravovány, či již dnes provozovány, systémy:

- *důchodového pojištění a penzijního připojištění,*
- *nemocenského pojištění,*
- *zdravotního pojištění,*
- *státní politiky zaměstnanosti.*

Krebs a kol. (2005) se ve své poslední učebnici sociální politiky o „třech pilířích“ nezmiňuje, otázku pojištění však člení na několik samostatných kapitol, ve kterých se věnuje různým formám pojištění: důchodovému pojištění, penzijnímu připojištění a nemocenskému pojištění. V této struktuře postrádám příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a naopak pokládám penzijní připojištění za prvek důchodového pojištění zakládající se na dobrovolnosti a především spočívající na vztahu penzijního fondu s fyzickou osobou.

Ke klíčovým prvkům sociální reformy zemí východního bloku z 90. let minulého století patří přechod od sociálního zabezpečení k sociálnímu pojištění. Také v této souvislosti se již několik let vedou diskuse o potřebě oddělit důchodový fond od státního rozpočtu. Očekávají se problémy, které souvisejí zejména s nárůstem počtu příjemců důchodových dávek, protože přirozený přírůstek obyvatel nestačí doplňovat ekonomicky aktivní obyvatelstvo.

Vývojem, současným stavem a perspektivami důchodového pojištění v České republice v období let 1990 – 2003 se zabývá Krebs a kol. (2005) ve stručném přehledu realizace kroků, vedoucích k reformě důchodového pojištění. Pozoruhodným návrhem předloženým vládě ministerstvem práce a sociálních věcí v roce 2000 byl návrh zákona o organizaci a provádění sociálního pojištění, pracovně nazývaný zákonem o sociální pojišťovně. „Cílem bylo zvýšit transparentnost hospodaření s prostředky sociálního pojištění, snížit závislost tohoto hospodaření na politickém rozhodování a umožnit lepší a pružnější kontakt s klientem...“ (Krebs a kol., 2005, s. 214).

Pro inspiraci lze nahlédnout přes nedávno vzniklé hranice. Na Slovensku začala od 1.1.2005 významná reforma důchodového systému. Slovensko vytvořilo systém tří pilířů financování důchodů. První pilíř, který byl dosud pilířem jediným představuje sociální pojišťovna, do ní odvádí zaměstnavatel za pracovníky odvody ze mzdy (na



starobní důchod je určeno konkrétně 18 % hrubé mzdy). Druhý pilíř vznikl k 1.1.2005 a zastupují ho důchodové správcovské společnosti. Třetí, dobrovolný pilíř, představují v současnosti doplňkové důchodové společnosti. Odvody do tohoto pilíře jsou zcela dobrovolné, ale zabezpečování v jeho rámci stát daňově zvýhodňuje. (*Důchodová reforma na Slovensku*, <http://www.mesec.cz>)

V České republice diskuse o vzniku sociální pojišťovny ustává. *Návrh zákona o organizaci a provádění sociálního pojištění* nezískal v roce 2001 dostatečnou podporu parlamentu a nebyl schválen. Dalším krokem důchodové reformy bylo na jaře 2004 ustanovení tzv. *týmu expertů*, složeného ze zástupců politických stran, ministerstva financí, ministerstva práce a sociálních věcí a Úřadu vlády ČR. (Akrman, <http://ihned.cz>)

Oddalování penzijní reformy je záležitostí politického zákulisí. Schází zde schopnost přijetí celospolečenského konsenzu, který se vinou přibývajících problémů v jiných oblastech ztrácí v nedohlednu.

### 11.3.2 Státní sociální podpora

Druhý pilíř představuje **státní sociální podpora**, jasně formulovaná Zákonem č.117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, která v taxativně daných sociálních situacích zaručuje občanům i zpětně vymahatelné zaopatřovací dávky. Některé z těchto dávek jsou poskytovány na základě zjišťování příjmů nebo majetkových poměrů, část dávek je poskytována na základě splnění právních podmínek. Od roku 1995, kdy vešel v platnost zákon o státní sociální podpoře, do doby svého zániku v roce 2002 zaštiťovaly vyplácení těchto dávek okresní úřady. V současné době je tato agenda v kompetenci kontaktních míst příslušných úřadů práce na okresní úrovni. Formou této podpory zajišťuje stát pomoc dětem a rodinám trvale přihlášeným na území České republiky.

Ke kroku sjednocení různých dávek poskytovaných státem přistoupila vláda v první polovině devadesátých let minulého století kvůli roztržitosti státních sociálních dávek v minulosti poskytovaných z různých sociálních systémů (např. vyplácené zaměstnavateli, nemocenského pojištění atd.). Zásadně se změnilы principy konstrukce těchto dávek, stávající vznik nároku či výše dávek je flexibilně odvozována od násobků *životního minima*.

Na tomto místě je třeba poznamenat, že v České republice upravuje *životní a existenční minimum* Zákon č. 110/2006 Sb. Zjednodušeně řečeno jedná se o společensky uznanou minimální hranici příjmu, pod níž nastává stav *hmotné nouze* (viz

podkap. 3.1.2, Zákon č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi). Výše životního minima vymezuje nezbytné náklady na domácnost k dočasnému zajištění základních životních potřeb jejích členů na velmi skromné úrovni. Aktualizaci částek životního minima a udržování jejich reálné úrovně zabezpečuje vláda zvláštním nařízením po dosažení zákonem stanoveného nárůstku úhrnného indexu spotřebitelských cen. (Krebs a kol., 2005)

Pro přehlednost uvádím stručný výčet jednotlivých dávek garantovaných státem v systému *státní sociální podpory* k 31.12.2006.

#### ***Plošné dávky***

Při vzniku taxativně vymezené sociální události se z fondů státní sociální podpory plošně hradí:

- ***rodičovský příspěvek*** pro rodiče, který sám osobně a celodenně řádně pečuje o jedno dítě do čtyř let, nebo do sedmi let, je-li invalidní (dlouhodobě zdravotně postižené nebo těžce postižené);
- ***dávky pěstounské péče*** (příspěvek na úhradu potřeb dítěte, odměna, příspěvek při převzetí dítěte a příspěvek na zakoupení motorového vozidla) pro pěstouna, kterému bylo dítě svěřeno do pěstounské péče;
- ***porodné*** pro ženu, která porodila dítě, nebo pro otce, jestliže žena při porodu zemřela, nebo pro osobu, která do jednoho roku dítě převzala do trvalé péče;
- ***pohřebné*** pro osobu, která vypravila pohřeb osobě, která měla ke dni úmrtí trvalý pobyt na území České republiky, nebo byl-li pohřeb vypraven v České republice.

(Tomeš, 2002; *Státní sociální podpora*, <http://www.mpsv.cz>)

#### ***Dávky testované***

Tyto dávky jsou poskytovány v závislosti na výši příjmu osob žijících ve společné domácnosti. V závislosti na příjmu se poskytují:

- ***přídavek na nezaopatřené děti***, na nějž mají nárok rodiny s příjmem do trojnásobku částky svého životního minima, je poskytován ve třech úrovních, které závisí na příjmu rodiny zjišťovaném za předchozí kalendářní rok;
- ***sociální příplatek*** pro rodiče, který pečuje alespoň o jedno nezaopatřené dítě, pokud rozhodný příjem rodiny nepřevyšuje násobky životního minima stanovené v zákoně;

- **příspěvek na bydlení** pro vlastníka nebo nájemce bytu, pokud je v bytě trvale hlášen a rozhodný příjem jeho rodiny nepřevyšuje 1,6 násobek životního minima;
- **příspěvek na školní pomůcky**, nová dávka je určena ke krytí mimořádných výdajů rodin s dětmi, které začínají plnit povinnou školní docházku a dítě má nárok na přídavek na dítě za měsíc květen.

(Tomeš, 2002; *Státní sociální podpora*, <http://www.mpsv.cz>)

Za dobu 10 let trvání státní sociální podpory v České republice lze konstatovat, že tento poměrně dlouho očekávaný systém naplnil základní očekávání:

- sjednocení dávek,
- zavedení nových dávek reagujících na dosud neřešené sociální situace,
- variabilita a flexibilita dávek.

Systémem státní sociální podpory se zabývá řada autorů (např. Kepková, Dlouhý, Krebs, Tomeš) ať již v publikacích zaměřených výhradně na toto téma, či v monografiích z oblasti sociální politiky. Pro dokreslení daného tématu uvádím výčet *základních principů* systému státní sociální podpory tak, jak je uvádí např. Dlouhý (in Krebs a kol., 2005, s. 248). Jsou jimi:

- komplexnost,
- jednotnost,
- sociální spravedlnost,
- skladebnost,
- valorizace,
- dostupnost,
- operativnost,
- nenáročnost.

Poslední bod lze s nadsazením zpochybnit. V praxi se totiž můžeme setkat s pochybami o nenáročnosti podání žádosti o dávku u možných žadatelů, kteří dávku (např. přídavky na děti), nikterak výrazně neposilující rodinný finanční rozpočet raději oželí. Jsou toho názoru, že byrokratické procedury podání žádosti o dávku jsou příliš náročné.

Stávající fungující systém státní sociální podpory však prochází změnami a odborníky jsou navrhovány některé transformace. Jednou ze změn bylo zrušení *příspěvku na dopravu* k 1.7.2004, v souvislosti se znovuzavedením tzv. žákovských slev

jízdného. Zrušen byl také *zaopatřovací příspěvek* na nezaopatřené dítě vojáka základní služby v souvislosti s profesionalizací armády České republiky. Také výše jednotlivých dávek se v průběhu času mění, ať již v závislosti na průběžném zvyšování životního minima, či v jiných souvislostech.

Mezi výše zmiňované změny navrhované odborníky patří i závěry analýzy sociální podpory uváděné Krebsem a kol. (2005), který mimo jiné pokládá za účelné komplexně analyzovat všechny souvislosti a možnosti propojení sociálního a daňového systému. Dále uvádí varianty úpravy současného systému, např.: sjednocení výše přídatku na dítě, poskytování rodičovského příspěvku na dvou úrovních, nastavení sociálního příplatku a rodičovského příspěvku, nastavení parametrů sociálního příplatku a přídatku na dítě a zrušení zaopatřovacího příspěvku. Tyto navrhované změny vycházejí z komplexní analýzy v porovnání se zeměmi Evropské unie, nejsou nereálné a zdá se, že některé základní principy sociální podpory (skladebnost, nenáročnost) by se tak ještě více přiblížily svému naplnění.

Od počátku tvorby a přijetí zákona o státní sociální podpoře do současné doby se neustále vynořuje diskuse o plošném, či cíleném poskytování dávky přídatku na dítě. Jedním ze zastánců plošného vyplácení přídatků na děti je i Potůček (1999), který ve své publikaci přibližuje historii této debaty a velmi věcně a přehledně argumentuje pro celoplošné vyplácení dávky. Spatřuje v tom symbolické gesto vlády k podpoře rodin s malými dětmi, dokonce za „...velmi rozumnou dlouhodobou investici do budoucí prosperity celé země i všech jejích občanů...“ (ibid, s. 117). Potůčkovo odůvodnění má však i ekonomické důvody. Vysoké náklady na výplatu sociálních dávek by mohla vyvážit úspora na administrativní náklady státu.

Domnívám se, že zjednodušení systému státní sociální podpory a zvýšení dostupnosti je tématem nedaleké budoucnosti. Není od věci zamyslet se nad možným snižováním nákladů za byrokratický aparát, jako jedna z cest se skutečně jeví vyplácení přídatků na dítě všem rodinám. Celý systém státní sociální podpory je však nastartován účelně s možností úprav přizpůsobujících se situaci, což je jeho velkou předností.

### 11.3.3 Sociální pomoc

Pojem *sociální pomoc* (*social assistance*) pokládá Tomeš (1996) za nahrazující starší pojmy „chudinská péče“ či „podpora“. Označuje podle něj jednu z nejstarších forem přerozdělování, kterou stát pomáhá těm, kdo to prokazatelně potřebují. Zároveň

však chápe sociální pomoc jako pomoc poskytovanou sociálním subjektem občanům ve stavu nouze k uspokojování jejich potřeb v nezbytném či přiměřeném rozsahu.

System *sociální pomoci* je pokládán za třetí subsystém nového pojetí sociální politiky státu. Jak uvádí ve své stati Průša a Víšek (1998, I) „...je to systém, který musí představovat nejjemnější síto schopné zachytit ty občany, kteří propadli ostatními systémy, osoby, jejichž základní životní potřeby nejsou zabezpečeny, popřípadě ty, kteří nejsou schopni zabezpečit své potřeby...“. Podle těchto autorů základními nástroji v oblasti sociální pomoci budou:

- sociální poradenství,
- *sociální služby*,
- sociálně právní ochrana,
- peněžní nebo věcné sociální dávky.

Klíčovou aktivitou sociální pomoci přitom musí být sociální práce. Krebs a kol. (2005) k tomuto výčtu přiřazuje i *sociální prevenci*.

Historické souvislosti, jak uvádí Míková (1998, s. 2), ukazují, že sociální pomoc musíme chápat jako systém činností (dávky, služby, transfery lidem ve hmotné nebo sociální nouzi):

- zakotvených v tradicích života v primárních skupinách (rodina, lokální sousedské společenstvo), které poskytují garanci udržení života minimálně na úrovni základní existence,
- zakotvených v tradicích dobrovolné pomoci jiným prostřednictvím občanských a církevních sdružení, korporací a svépomocných podpůrných spolků,
- institucionalizované chudinské péče organizované a garantované státem.

Nově koncipovaná sociální pomoc, jak konstatuje Krebs a kol. (2005, s. 262), vychází důsledně ze základního předpokladu, že „...v podmínkách demokratické společnosti a svobodného trhu nese každý občan odpovědnost sám za sebe a za svou budoucnost...“. Jestliže se občan ocitne v sociálně obtížné situaci, nastupuje sociální pomoc jako projev lidské solidarity i dobročinnosti.

Cíle sociální pomoci charakterizuje Krebs a kol. (2005) jako snahu navrátit takovému občanu co nejrychleji sociální suverenitu, v druhé řadě pomoci mu překonat přechodně stadium sociálněekonomických obtíží a dále řešit jeho trvalé sociálně svízelné postavení. Jedním ze základních cílů je tedy zabránit propadu občana do trvalé

sociální závislosti. Sociální pomoc by měla být aktivizující, vedoucí k dosažení způsobilosti k soběstačnému životu ve společnosti.

Moderní sociální pomoc musí podle Tomeše (in Krebs a kol., 2005, s. 263) vycházet ze zásad vymezených na základě mezinárodní komparace systémů sociální pomoci ve vyspělých evropských zemích. Těmito zásadami jsou:

- demonopolizace sociální pomoci,
- decentralizace státní sociální správy,
- demokratizace sociální správy,
- pluralizace zdrojů pomoci,
- změna objektu sociální pomoci,
- pluralizace forem (nástrojů) sociální pomoci,
- humanizace prostředků sociální pomoci,
- profesionalizace sociální pomoci.

Takto formulované principy se jeví jako zásadní, v současné době lze konstatovat pouhou snahu o přibližování se jim. Převratnou změnou v systému sociálních služeb bylo ukončení dominantní úlohy státu. Kompetence v koncipování sítí sociálních služeb byla přenesena na obce a vyšší územně správní celky – kraje. Iniciativy v poskytování sociálních služeb se kromě obcí chopily i nestátní subjekty, zejména nevládní neziskové organizace. Na zkoumání této oblasti je – mimo jiné – zaměřena tato disertační práce ve své výzkumné části (viz kap. 9).

Komplexní řešení sociálních služeb slibuje již několik let očekávaný zákon o sociální pomoci, který měl v původním pojetí bezprostředně navazovat na zákon o státní sociální podpoře. V průběhu let byl tento návrh zákona změněn na návrh zákona o sociálních službách, což předznamenává především snahu o lepší vymezení sociálních služeb a snahu o kontrolu jejich kvality. Více se systémem sociální pomoci budu zabývat v následující kapitole č. 3.

#### **11.3.3.1 Základní nástroje sociální pomoci**

Charakteristikou sociální pomoci jsem se zabývala v obecné rovině v kapitole 2.1.3. Zmiňme se v této souvislosti i o nástrojích sociální pomoci. Za základní nástroje sociální pomoci pokládá Krebs a kol. (2005, s. 264):

- poradenství,
- prevenci sociálně patologických jevů,

- sociálně právní ochranu,
- dávky sociální pomoci (finanční i věcné),
- sociální služby.

Z uvedeného výčtu pro uvedeného autora vyplývá, že takto formulované kategorie v sobě zahrnují širší interdisciplinární charakter a kromě oblasti sociální politiky zasahují i do oblastí občanského, trestního či mezinárodního práva.

Uvedené formy sociální pomoci mají v České republice svoje důležité místo v teorii sociálních věd (obdobně viz Tomeš, 1993), v rovině praktické však v oblasti poradenství, sociálně právní ochrany a prevence sociálně patologických jevů zůstává velmi široký prostor pro uplatnění.

## 12. Systém sociální pomoci jako základní rámec pro poskytování sociálních služeb

V předcházející kapitole jsem se v kontextu sociální politiky zabývala třemi subsystémy sociálního zabezpečení – sociálním pojištěním, státní sociální podporou a sociální pomocí. V této kapitole se zaměřím více na samostatný systém sociální pomoci v užších souvislostech. V úvodu vymezím specifické nové pojmy vztahující se k systému pomoci, dále připomenou dosavadní právní rámec sociální pomoci a sociálních služeb a stručně zhodnotím legislativní proces tvorby zákona o sociální pomoci.

### 12.1 Pojmy v systému sociální pomoci

Základní obecné pojmy, které se váží k tématu sociální politiky a v této souvislosti i k tématu sociální pomoci, potažmo sociálních služeb, jsou definovány v úvodní části této práce. Protože téma sociální pomoci a sociálních služeb je natolik nové a v nové legislativě se vynořuje řada nových pojmů, považuji za důležité některé pojmy vyjasnit. Týká se to především pojmů *nepříznivá sociální situace*, *obtížná sociální situace*, *hmotná nouze* a *sociální nouze*.

#### 12.1.1 Nepříznivá sociální situace

*Nepříznivou sociální situací (adverse social situation)* je Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky (*Standardy kvality v sociálních službách*, <http://www.mpsv.cz>) taková sociální situace, v níž se lidé nacházejí, jestliže pro svůj věk, ztrátu soběstačnosti, pro nemoc, zdravotní postižení, krizovou situaci, životní návyky, sociálně znevýhodňující prostředí, ohrožení práv a zájmů trestnou činností jiné osoby nebo jestliže z jiných závažných důvodů nejsou fakticky schopni zabezpečovat a uspokojovat své životní potřeby a tyto potřeby nejsou ani jinak zabezpečeny nebo jestliže jejich způsob života ohrožuje zájmy a potřeby společnosti.

Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky (*Návrh typologie sociálních služeb červenec 2002*, <http://www.mpsv.cz>) byly svého času definovány typy nepříznivých sociálních situací, které je možné v rámci výše uvedené definice dále specifikovat:



- **snížení soběstačnosti v základních životních dovednostech** – zejména snížená schopnost zajistit osobní péči, používání veřejných míst a služeb včetně získání a udržení práce a vzdělání, kontakt s komunitou a rodinou, uplatňování práv a nároků;
- **bezdomovectví** – zejména neexistence přístřeší, život v bytových podmínkách, které ohrožují život nebo zdraví;
- **životní způsoby vedoucí ke konfliktu se společností** – ohrožení v důsledku zejména zneužívání návykových látek, konfliktu se zákonem, špatného zdravotního stavu ze současného nevyužívání zdravotní péče, získávání obživy společností neakceptovatelným způsobem, konfliktní užívání bytu;
- **ohrožení vývoje dítěte** – zejména snížené dovednosti a nebo schopnosti rodičů při péči o dítě (např. z důvodů nízkého věku, postižení, závislosti na návykových látkách rodičů), zdravotní postižení dítěte, zjištěné nebo prokázané zanedbání nebo zneužití dítěte zákonnými zástupci nebo jinými osobami žijícími v domácnosti;
- **naléhavá krize v osobním životě** – zejména akutní snížení schopností vlastními silami nebo z vlastních zdrojů zvládnout v potřebném čase životní prožitek nebo životní situaci;
- **snížení schopností nebo dovedností uplatňovat vlastní práva** – snížená schopnost vlastními silami uplatňovat svá práva a nároky, dostávat svým povinnostem apod..

Tento pokus o typologii sociálně nepříznivých situací se již ve spojitosti s novým zákonem o sociálních službách ani jinými souvislostmi neobjevuje, tomuto pokusu však patří místo v cestě hledání nových definic v oblasti sociálních služeb. Zdá se, že všechny uvedené situace dostatečně pokrývá pojem *ohrožení sociálním vyloučením* (viz podkap. 2.2.2), případně pouze pojem *nepříznivá sociální situace*. Domnívám se, že i v nejlépe míněném výčtu situací by si lidská originální individualita našla mezeru, která by zůstala nezmíněna, což právě z hlediska legislativy by mohl být vážný problém dopadající na hlavu jednotlivce.

V samotném nově schváleném zákonu o sociálních službách (Zákon č. 108/2006 Sb.) je definována *nepříznivá sociální situace* jako: „...oslabení nebo ztráta schopnosti z důvodu věku, nepříznivého zdravotního stavu, pro krizovou sociální situaci, životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňující

prostředí, ohrožení práv a zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby nebo jiných závažných důvodů řešit vzniklou situaci tak, aby toto řešení podporovalo sociální začlenění a ochranu před sociálním vyloučením...“. Je zřejmé, že od původního vymezení ze *Standardů kvality v sociálních službách* (s. 2) se liší uvedené vymezení konkrétnějším vymezením pojmů a také ohleduplnějším používáním pojmů, které odpovídá celosvětovému trendu. Není zde použit výraz *nemoc a zdravotní postižení*, ale *nepříznivý zdravotní stav*, výraz *krizová situace* je nahrazen *krizovou sociální situací*, dále neurčitý pojem *životní návyky* je nahrazen více vypovídajícím souslovím *životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností*. V samotném závěru je také reagováno na již výše zmíněný trend v oblasti sociální politiky (viz kap. 2.2), a to neschopnost řešení nepříznivé sociální situace v kontextu *sociálního začlenění a ochrany před sociálním vyloučením*. Po tomto rozboru se jeví poslední uvedená definice pro porozumění pojmu *nepříznivá sociální situace* v širším kontextu jako nejvýstižnější, proto jej budu nadále chápat v tomto vymezení.

### 12.1.2 Obtížná sociální situace, hmotná a sociální nouze

Dosavadní porevoluční systém sociální pomoci původně řešil dvě *obtížné situace*: *hmotná nouze* a *sociální nouze*. Začnu definicí obtížné sociální situace. Za *obtížnou sociální situaci* (*difficult social situation*) pokládá Matoušek (2003a, s. 133) „...nepříznivý stav, souhrn nepříznivých podmínek a okolností vztahujících se k určité osobě nebo skupině společně posuzovaných osob a vlivů, které se jich bezprostředně či zprostředkovaně dotýkají...“. Připomíná, že v zahraniční legislativě se někde rozlišují dvě kategorie *obtížné sociální situace* – *hmotná nouze* (tj. nedostatek příjmů) a *sociální nouze* (tj. neschopnost zabezpečovat základní životní potřeby). V praxi se však podle něj překrývají, ale zakládají různé druhy nároků občana na pomoc ze strany státu.

V *hmotné nouzi* se podle Zákona č. 111/2006 Sb., o hmotné nouzi nachází osoba, jestliže její příjem a příjem společně s ní posuzovaných osob nedosahuje částek živobytí odvozených z částek životního a existenčního minima (viz kap. 1) stanovených Zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu a tento příjem si nemůže vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů zvýšit vlastním přičiněním, zejména vlastní prací nebo využitím majetku, a zabezpečení jejích základních životních potřeb je tak vážně ohroženo. Na pojem *hmotná nouze* váže Krebs a kol. (2005) pojem *chudoba*, která je právě spojována s hmotnou nouzí, deprivací, s vyloučením jedinců či určitých sociálních skupin od materiálních zdrojů. Definice

*hmotné nouze* v podstatě nahrazuje pojem *sociální potřebnost*, který v současné právní úpravě podmiňuje poskytování dávek sociální péče.

V *sociální nouzi* se nachází osoba, jestliže pro nezaopatřenost, vysoký věk, ztrátu soběstačnosti pro nemoc, zdravotní postižení, dysfunkci rodiny, ohrožení práv a zájmů jedním jinou osobou nebo z jiných závažných důvodů není fakticky schopna zabezpečovat své základní životní potřeby, zejména péči o sebe, svou výživu a o domácnost, a tyto podmínky a potřeby nejsou jinak zabezpečeny nebo způsobem života osoby jsou ohroženy zájmy a potřeby společnosti.

*Tabulka č. 1: Odlišení hmotné a sociální nouze*

	<b>Sociální situace</b>	<b>Cílový stav</b>	<b>Nástroj</b>
<b>HMOTNÁ NOUZE</b>	Životní podmínky nejsou zabezpečeny dostatečnými příjmy	Doplnění příjmů jedince	Věcné a peněžité dávky sociální pomoci
<b>SOCIÁLNÍ NOUZE</b>	Neschopnost zabezpečit si základní životní a sociální potřeby	Náhrada chybějící soběstačnosti	Služby sociální pomoci

*Zdroj: Bořková, 2000, s. 21*

Tyto pojmy však nahradilo podle mého názoru výstižnější vymezení *nepříznivé sociální situace*, vymezení je uvedeno v předchozí podkapitole 3.1.1. V této práci bude upřednostňován pojem *nepříznivá sociální situace*, které, zdá se, bude běžněji využíván v souvislosti s oblastí sociálních služeb, a proto je důležitá znalost jeho obsahu, i stručný vývoj cesty k tomuto vymezení, jak je nastíněn v předešlých podkapitolách.

## **12.2 Původní právní rámec sociální pomoci a sociálních služeb**

V této podkapitole souhrnně připomenu dosavadní pojetí konceptu sociální pomoci a sociálních služeb, a to jak z *předrevolučního*, tak *porevolučního* období (viz kapitola č. 1). Právní úprava *sociálních služeb* byla do nedávné doby obsažena v uvedených zákonech a vyhláškách:

- Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška MPSV č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů,

- Vyhláška MPSV č. 82/1993 Sb., o úhradách za pobyt v zařízeních sociální péče, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška MPSV č. 83/1993 Sb., o stravování v zařízeních sociální péče, ve znění pozdějších předpisů.

Soubor činností v oblasti sociálních služeb upravoval zejména Zákon č.100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů a Zákon č.482/1991 Sb., o sociální potřebnosti, ve znění pozdějších předpisů. Dále tuto oblast upravoval Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů a Vyhláška MPSV č. 182/1991 Sb., kterou se prováděl zákon o sociálním zabezpečení a zákon ČNR o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení. V současné době je již přijat *Zákon o sociálních službách* č. 108/2006, který zakotvuje nejobecnější vztahy mezi státem, občanem a dalšími subjekty při naplňování práva na sociální pomoc a přináší zásadní změnu ve financování sociálních služeb.

Původní právní úprava sociální péče byla zahrnuta v zákonu o sociálním zabezpečení (viz výše). Jsou zde uvedeny skupiny obyvatel, kterých se sociální péče týká. Jedná se zejména o rodinu a děti, občany těžce zdravotně postižené, staré občany, občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, a občany společensky nepřizpůsobené. V rámci sociální péče se mohly těmto skupinám občanů poskytovat tyto dávky a sociální služby:

- peněžité dávky,
- věcné dávky,
- výchovná a poradenská péče,
- pracovní rehabilitace,
- ústavní sociální péče,
- péče v ostatních zařízeních sociální péče,
- pečovatelská služba,
- stravování,
- kulturní a rekreační péče,
- mimořádné výhody pro některé skupiny občanů těžce zdravotně postižených,
- bezúročné půjčky.

Sociální služby mohli již podle uvedeného zákona poskytovat kraje, obce, organizace a občané. Znamená to možnost poskytování sociálních služeb jak pro právnické i fyzické osoby, tak i pro nevládní neziskové organizace. Pokud byly těmto

poskytovatelům sociálních služeb přidělovány účelově určené příspěvky na úhradu nákladů za tyto služby, příslušné státní orgány měly v těchto případech právo kontrolovat hospodaření s těmito příspěvky. Zákon dále stanovil právo příslušných státních orgánů sledovat úroveň poskytovaných sociálních služeb a ukládat opatření k odstranění zjištěných závad. Tyto požadavky jsou podstatně podrobněji propracovány v novém *Zákonu o sociálních službách č. 108/2006 Sb.*

Původní platná právní úprava umožňuje poskytovat osobám, které nejsou schopny zabezpečit si své základní životní potřeby (zpravidla z důvodu věku či zdravotního znevýhodnění), některé typy služeb (např. ústavní péči nebo pečovatelskou službu). Scháněl (2001b) se však domnívá, že významná část zejména moderních typů a forem sociálních služeb, lépe reagujících na změny v poptávce, není v právním řádu vůbec definována. To zásadně brání žádoucímu rozvoji sociálních služeb a negarantuje občanům jako uživatelům, že tyto služby jsou poskytovány ve standardní kvalitě, případně že jsou vůbec dostupné.

Kozlová (2005) na adresu staré právní úpravy sociální péče, kterou v mnohém zakotvily ještě komunistické zákony, konstatuje, že představuje spíše nesystematický shluk právních předpisů, v nichž se zorientovat není zrovna lehké. S tímto názorem se ztotožňuji, přesto znalost výchozího rámce sociálních služeb pokládám za důležitou. Podrobněji se zhodnocením stávající právní úpravy, rozbořením skutečného stavu (tj. důvodem právní úpravy a současným stavem) zabývá *Důvodová zpráva zákona o sociálních službách (Zákon č. 108/2006 Sb.)*. *Důvodová zpráva* v této souvislosti také odráží způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu a hodnotí soulad navrhovaného věcného řešení s ústavním pořádkem, s mezinárodními smlouvami a slučitelnost s právními akty evropských společenství.

### **12.3 Legislativní proces tvorby zákona o sociální pomoci (o sociálních službách)**

Po roce 1989 vyvstala naléhavá potřeba změnit celý systém sociálního zabezpečení. Spolu s politikou zaměstnanosti se transformace tohoto systému stala prioritou sociální politiky. Nejprve se upravil zákon o sociálním pojištění (Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti), později byl vytvořen zákon o státní sociální podpoře (Zákon č. 117/1995 Sb., o státní

sociální podpoře) a donedávna bylo očekáváno schválení uceleného zákona o sociální pomoci.

Této oblasti se však dotýkala koncepce *záchranné sociální sítě*, která již byla schválena v roce 1991. Stát tak garantoval minimální pomoc občanům, kteří se dostali pod společensky uznanou minimální hranici příjmu (Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu). Stalo-li se tak vzhledem k věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných závažných příčin, stal se tak občan sociálně potřebným (Zákon č. 482/1991 Sb., o sociální potřebnosti). Závažným nedostatkem tehdejší právní úpravy byla skutečnost, že zákon o sociální potřebnosti nebyl plně v souladu s myšlenkami zákona o životním minimu. Zákon o životním minimu přiznával člověku, jehož příjmy nedosahovaly životního minima, právo na pomoc, ale zákon o sociální potřebnosti zužoval toto právo pouze na poskytnutí finanční pomoci, tzn. na dorovnání příjmu do úrovně životního minima.

Podmínky demokratického státu a potřeby tržní ekonomiky si žádají vytvořit moderní *systém sociální pomoci*, v němž není občan pasivním objektem paternalistické péče, nýbrž aktivním subjektem, který má právo na překonání obtížné sociální situace. Tomu odpovídá i pojmoslovná změna užívající termín „*sociální pomoc*“ místo „*sociální péče*“ obdobně, jako je tomu v zahraničních systémech. S tímto základním cílem vznikl v roce 1994 na Ministerstvu práce a sociálních věcí České republiky, v té době vedeném ministrem Jindřichem Vodičkou, první věcný záměr – *Návrh zásad zákona o sociální pomoci* (dále jen *Návrh zásad*).

Podle tohoto *Návrhu zásad* měly být sociální služby poskytovány osobám, jež se nacházejí v sociální nouzi. Za osoby v sociální nouzi byly tímto návrhem považovány osoby, které kvůli zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů nejsou schopny zabezpečovat své základní životní potřeby. Zabezpečením základních životních potřeb se zde rozumělo zabezpečení stravy, ošacení, bydlení, údržby domácnosti, základní hygieny a nezbytného kontaktu s okolím. Za nástroje k odstranění nebo zmírnění stavu sociální nouze je pokládáno zejména sociální poradenství, pečovatelská služba, ústavní sociální péče a sociální pomoc v azylových a jiných zařízeních zabezpečujících podmínky pro přežití. Jako zařízení sociálních služeb zde byla uvedena: zařízení odborného sociálního poradenství, zařízení pečovatelské služby, sociální ústavy, domovy – penziony, azylová zařízení, jídelny, kluby důchodců, centra sociální pomoci. Tento návrh byl odbornou veřejností pokládán za nedostatečný, spektrum navrhovaných sociálních služeb neodpovídalo potřebám klientů v praxi.

O dva roky později, jak ve svém rozboru legislativní situace ve vztahu ke zdravotně postiženým uvádí Čermáková (2000), bylo ve druhém kole legislativního procesu vytvořeno paragrafované znění – *Návrh zákona o sociální pomoci* (dále jen *Návrh zákona*) z roku 1996. *Návrh zákona* byl v podstatě obsahově shodný s *Návrhem zásad zákona o sociální pomoci* z roku 1994. Výčet sociálních služeb byl totožný, pouze ve zvláštní části se nově objevilo vysvětlení k § 29, které rozšiřovalo pečovatelskou službu i o úkony osobní asistence. Osobní asistence však v této verzi nebyla nijak blíže specifikována a v této podobě byl i tento *Návrh zákona* neuspokojující. Podle Čermákové (ibid) a řady dalších autorů (např. Krása, 1997) celkově návrh zákona neodrážel změnu filozofie v oblasti sociální pomoci. Opatření nevedla k odstátnění sociálních služeb a rozšíření jejich nabídky, nerespektovala evropský trend odklonu ústavní péče směrem k péči poskytované v domácnosti občanů. Nebylo zde naplněno právo volby občana, odpovědného za řešení svojí sociální situace, jakým způsobem a kde uplatnit nárok na přiznanou formu sociálních služeb. Autoři pokládali za krajně nevyhovující, aby stát pomíjel formy sociálních služeb, jako jsou osobní asistence nebo chráněné bydlení, které dávají postiženým možnost alespoň částečného návratu do normálního života.

Vzhledem k vlně kritiky se zákon o sociální pomoci začal vytvářet znovu. Ministr Vladimír Špidla za MPSV ČR předložil v roce 1998 *Věcný záměr zákona o sociální pomoci*, který schválila vláda ČR dne 23. února téhož roku. Díky řadě připomínek se vynořila potřeba zásadně změnit financování sociálních služeb. Místo dosavadního způsobu financování tzv. „na lůžko“ bylo navrženo zavedení dotace tzv. „na hlavu“. V podstatě tato změna znamenala posílení příjmu osob, které podle názoru státu potřebují péči, s úmyslem, že si klient vybere službu, která by nejlépe vyhovovala jeho potřebám. Nový princip financování byl rovněž reakcí na potřebu zrovnoprávnění nestátních subjektů poskytujících sociální služby v přístupu k veřejným prostředkům. Zásadně nové bylo rozdělení služeb do dvou typů (na služby sociální péče a služby sociální intervence) a odlišný byl i způsob jejich financování. (*Zpravodaj MPSV*, 1998) V tomto návrhu zákona byla věnována pozornost také akreditaci sociálních služeb, která se bude udělovat poskytovatelům po splnění předepsaných standardů ke konkrétním službám. Tato inovace měla vést k efektivnímu vynakládání státních finančních prostředků a zároveň měla zajistit občanům kvalitní sociální péči s účinným mechanismem kontroly.

Dalším krokem ke vzniku přijatelné legislativní normy bylo v roce 1999 rozhodnutí pro dopracování *Věcného záměru zákona o sociální pomoci* projektovými úkoly. Základním problémem byla problematika akreditace poskytovatelů sociálních služeb, včetně otázek minimálních standardů, jejich poskytování a otázek vzdělávání sociálních pracovníků. Jako další oblasti byly stanoveny: informační systém sociální pomoci v souvislosti s typologií služeb, financování, organizace a řízení sociální intervence a péče a problematika stanovení indikačních kritérií. (Čermáková, 2000) Díky tomuto zaměření pozornosti na sociální služby se objevila potřeba dopracovat do ucelené legislativní podoby zejména tuto oblast. Proto se nová zákonná forma navrhovaného zákona transformovala do *Návrhu věcného záměru zákona o sociálních službách*. Výrazné prodlení v dokončení této nové normy bylo způsobeno – mimo jiné – i snahou předkladatelů dosáhnout maximální možné shody v zájmech a očekáváních všech, kteří se na systému sociálních služeb mohou podílet: státu, krajů, obcí, ostatních poskytovatelů sociálních služeb a pochopitelně i jejich uživatelů.

Práce na návrhu zákona o sociálních službách byly dokončeny Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky v prvním pololetí roku 2005 a 8. července 2005 byl tento dokument předán ke schválení vládě. Nový zákon prošel obvyklým schvalovacím řízením v kabinetu vlády, v Parlamentu České republiky a podpisem prezidenta České republiky. Návrh zákona o sociálních službách byl určen za jeden z prioritních legislativních úkolů, které si vláda stanovila na rok 2005. Zákon byl schválen jako *Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách* a nabyl účinnosti 1. ledna 2007.



## 13. Objekty a subjekty sociálních služeb

V souvislosti se sociální pomocí a systémem jejího uspořádání je důležité pozastavit se u jednotlivých účastníků systému sociálních služeb v České republice a u jejich funkcí v tomto soukolí. Tomeš (1993, s. 79) pokládá „...poskytování sociálních služeb za reálný projev uvědomělého lidství...“, a proto i v klasifikaci subjektů, které sociální služby organizují, vychází od občana samotného. **Občan** může, samozřejmě, poskytovat sociální služby v rámci občanské či sousedské výpomoci, ale zároveň může být fyzickou osobou provozující sociální služby s cílem získat výdělek. Dalším elementárním účastníkem je **rodina**, kde se odehrává poskytování sociálních služeb v jejich přirozené podobě, dochází ke směně služeb mezi generacemi.

Subjekty v sociálních službách rozumím ministerstvo práce a sociálních věcí, kraje, obce, poskytovatele sociálních služeb a osoby, které mají právo na poskytování sociálních služeb.

### 13.1 Poskytovatelé sociálních služeb

Poskytovateli sociálních služeb jsou: **orgány sociálního zabezpečení v systému sociální péče** České republiky, zastoupené Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky, kraji a obcemi, dále právnické a fyzické osoby, což jsou například **soukromí poskytovatelé** a **nevládní neziskové organizace**. Sektor občanské společnosti – nevládní neziskové organizace – se v České republice rozvíjí relativně nedlouhou dobu. Jeho roli však pokládám za klíčovou, proto zaměřuji těžiště své pozornosti tímto směrem.

Z historického pohledu byla sociální pomoc včetně sociálních služeb, jako její neoddelitelné součásti, poskytována různými církvemi, svépomocnými sdruženími a později obcí jako nejbližší institucionálně zakotvenou komunitou. Po roce 1948 došlo ve všech oblastech sociální politiky – sociální pomoc a služby nevyjímaje – k postupným změnám znamenajícím přesun institutu sociální pomoci a služeb na stát a jeho vykonavatele. Od roku 1990 v rámci transformace společnosti dochází i k transformaci sociálních služeb projevující se postupným přesunem kompetencí státní správy na samosprávné orgány. V oblasti sociálních služeb byl proces transformace zahájen v roce 1991, kdy v rámci restitucí a převodů jednotlivých zařízení sociální péče došlo k jejich přesunu na obce či různé fyzické a právnické osoby. Významnou roli v poskytování sociálních služeb začaly plnit nevládní neziskové organizace. Proces

transformace sociálních služeb měl být ukončen společně se zánikem okresních úřadů (k 31.12.2002). Od této doby jsou sociální služby poskytovány převážně samosprávnými orgány, nevládními organizacemi, fyzickými a dalšími právníckými osobami. Úloha státu je minimalizována, redukována na zajištění služeb vysoce specializovaných, s celorepublikovou spádovostí.

### **13.1.1 Orgány státní správy a samosprávy v oblasti sociálních služeb v ČR**

Orgány státní správy zůstanou důležitou součástí systému sociálních služeb, pouze došlo k transformaci role jednotlivých činitelů. Státní správu podle *zákona o sociálních službách (Zákon č. 108/2006 Sb.)* vykonávají: ministerstvo práce a sociálních věcí, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a úřady práce. Obce a kraje zajišťují sociální služby dvěma způsoby: v přenesené působnosti a v samostatné působnosti. *Přenesená působnost* zajišťuje správu státu na lokální úrovni, *samostatná působnost* je kompetence k samostatnému rozhodování, kdy obec sama spravuje své záležitosti bez zásahů státu, zjednodušeně řečeno – v samosprávě.

#### **13.1.1.1 Ministerstvo práce a sociálních věcí**

*Stát*, podle Tomeše (1993), nese v rámci své sociální politiky odpovědnost za existenci sociálních služeb. Realizuje je tím, že vytváří pro jejich existenci podmínky právní, organizační a ekonomické. *Právní podmínky* spočívají ve vytvoření právního rámce, v úpravě vztahů subjektů sociálních služeb a jejich klientů. *Ekonomické předpoklady* jsou dány stanovením pravidel pro financování sociálních služeb, jejich případným financováním nebo přispíváním na organizování služeb jinými subjekty ze státního rozpočtu. *Organizační podmínky* znamenají příslušnou regulaci činnosti státních a samosprávných orgánů, kterým je uloženo právní normou určité sociální služby organizovat. Stát sám organizuje sociální služby s velkou spádovostí, tedy v případě, že jde o vysoce kvalifikované sociální aktivity přesahující možnosti menších územněsprávních celků. Protože stát je všeobecným garantem sociální politiky, je povinen organizovat sociální služby všude tam, kde nejsou nikým jiným zabezpečeny.

Jasně vymezuje tuto roli *Důvodová zpráva k zákonu o sociálních službách* (s. 47, dále jen *Důvodová zpráva*, <http://socialnirevue.cz>), kde je uvedeno, že stát bude určovat podmínky pro poskytování sociálních služeb, nebude však poskytovatelem sociálních služeb (s výjimkou 5 zařízení sociálních služeb, které spravuje MPSV). Úlohou státu je podporovat regionální a místní samosprávy v tom, aby byly schopny hodnotit souhrn

potřeb jejich obyvatel a na tom základě vytvářet typově a územně dostupné sítě služeb. Stát stanoví své priority v oblasti dostupnosti a kvality sociálních služeb ve formě střednědobé strategie.

#### **13.1.1.2 Kraje**

*Kraj*, jako relativně nový orgán sociálního zabezpečení České republiky, vykonává v oblasti sociální péče aktivity samostatné působnosti a aktivity přeneseného výkonu státní správy. Aktivity samostatné působnosti jsou upraveny základním Zákonem č. 129/2000 Sb. o krajích, aktivity přeneseného výkonu státní správy poté Zákonem č. 132/2000 Sb., o změně zákonů souvisejících se zákony o krajích a obcích.

V *samostatné působnosti* mají kraje podle *Důvodové zprávy* (s. 47) za úkol vytvářet podmínky pro poskytování sociálních služeb na svém území a stanovovat střednědobé (4leté) plány poskytování sociálních služeb. Na této úrovni mohou zajišťovat propojování sociálních a zdravotních služeb. Regionální podmínky pro uspokojování potřeb lidí jsou rozdílné, vždy však musí zohledňovat potřeby a možnosti daného území. Možnostem přístupů k plánování sociálních služeb jak na regionální, tak místní úrovni bude věnována samostatná kapitola 6, představující principy *sociálně demografické analýzy a komunitního plánování*. Kraje mohou poskytovat sociální služby nebo pro tyto účely zřizovat právnické osoby.

V *přenesené působnosti* je krajům svěřena působnost v oblasti registrace poskytovatelů sociálních služeb a kontroly. Povinnost registrace poskytovatelů sociálních služeb je jednou ze zásadních změn *zákona o sociálních službách*.

Nový *zákon o sociálních službách* (Zákon č. 108/2006 Sb.) vymezuje přesněji působnost při zajišťování sociálních služeb krajských úřadů, obcí v samostatné působnosti a krajů v samostatné působnosti. V tomto zákoně však kromě zpracovávání střednědobých plánů, spolupráce s dalšími subjekty, aktivního zjišťování potřeby poskytování sociálních služeb lidem v daném teritoriu a zajišťování dostupnosti informací není konkrétní upřesnění, které sociální služby by měl spravovat uvedený stupeň samosprávy.

#### **13.1.1.3 Obce**

Velmi často je veřejností zaměňována role státu a role obcí. Zjednodušeně řečeno, obec není stát. Jak uvádí Tomeš (1993), *obec* je samosprávná pospolitost občanů disponující svými zastupitelskými a výkonnými orgány. Obec má za povinnost

zabezpečit základní faktickou sociální pomoc občanům, tzn. vytvořit reálné podmínky pro to, aby potřebnému občanu mohla poskytnout střechu nad hlavou, stravu či věcnou pomoc. Obec by v zásadě měla disponovat takovou strukturou sociálních služeb, která koresponduje s velikostí obce a jejím demografickým složením. Od obce však nelze očekávat, že bude zabezpečovat služby, kde je výskyt její potřeby natolik řídký, že je možné a nutné pokrýt tyto potřeby většími spádovými územími – kraji.

Ve výzkumné části této práce se zabývám převážně obcemi tzv. III. typu, proto se zaměřím na stručné vymezení *samostatné působnosti obce* a dále *přenesené působnosti* obcí, podle jejichž úrovně se rozlišují tři typy obcí (I., II. a III. typu). Tato část zasahuje do komunálního práva, přesto se pokusím o zjednodušený výklad a přiblížení nejzákladnějších pojmů souvisejících s tématem práce.

*Samostatná působnost* je samosprávou obce – obec sama spravuje své záležitosti a ty záležitosti svých členů, jejichž spravování jí stát neodňal. V samostatné působnosti jedná obec svým vlastním jménem a na vlastní účet. Samospráva má dvojí podobu – veřejnoprávní a soukromoprávní. *Veřejnoprávní část* samosprávy je uplatňování přirozené autority (moci) volených orgánů obce vůči těm, kteří je ustavili. Je to uplatňování vlastní vůle obce vůči veřejnosti, proto musí být tvorba této vůle i její uplatňování regulovány normami veřejného práva. *Soukromoprávní část* samosprávy je důsledkem toho, že obec jako právnická osoba je nadána též vlastnickým právem. Obec je vlastníkem věcí movitých i nemovitých, má vlastní peníze a je též zaměstnavatelem fyzických osob. V této rovině obec může být vlastníkem objektů provozujících sociální služby, jejich zřizovatelem atd. (*Samostatná a přenesená působnost obce*, <http://spravni2.juristic.cz>)

*Přenesenou působností* se dle Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (§ 7, odst. 2) rozumí výkon státní správy, jenž byl zákonem svěřen orgánu obce a který tento orgán vykonává jako svou přenesenou působnost:

- I. pro územní obvod své obce,
- II. v rozsahu pověřeného obecního úřadu,
- III. v rozsahu obecního úřadu s rozšířenou působností.

Zjednodušeně řečeno přenesená působnost je okruhem záležitostí, které vykonávají orgány obce jménem státu, nikoli jménem svým. V této přenesené působnosti konají například odbory sociálních věcí, které mohou mít od státu různé typy pověření, obce III. typu vykonávají státní správu za všechny tři úrovně přenesené působnosti státní správy a nahrazují tak v podstatě bývalé okresní úřady, ovšem

s podstatně menším spádovým územím. Ve výzkumné části této práce se zaměřím i na možné souvislosti mezi kvalitou plánování sociálních služeb a záštitou bývalých okresních měst.

Stejně jako kraje samostatné působnosti mají i obce podle *Důvodové zprávy* (s. 47) za úkol vytvářet podmínky pro poskytování sociálních služeb na svém území a stanovovat střednědobé plány poskytování sociálních služeb. Optimálním uspořádáním sociálních služeb v rámci regionu (jaké typy sociálních služeb mají být poskytovány v obcích se samostatnou působností, jaké v přenesené působnosti či v obcích s rozšířenou působností a jaké mají zůstat v kompetenci kraje) se podrobněji zabývá ve své publikaci Průša (2003).

### **13.1.2 Soukromoprávní subjekty**

Podle původní platné právní úpravy (Zákon č. 100/1988 Sb.) mohou poskytovat sociální služby také občané a organizace (právnícké a fyzické osoby). Znamená to, že sociální služby mohou poskytovat i soukromoprávní subjekty. Těmto soukromoprávním poskytovatelům sociálních služeb může stát nebo obec poskytovat příspěvky na úhradu nákladů za tyto služby. Těmito účelovými finančními prostředky se stát, případně obec, spolupodílí na zabezpečování služeb pro své občany. V těchto případech mají příslušné orgány právo kontrolovat hospodaření s poskytnutými příspěvky a požadovat vyúčtování.

Tomeš (2002) konstatuje, že vzhledem k tomu, že stát přenechává poskytování sociálních služeb, musí stanovit podmínky, za kterých je možné sociální služby poskytovat, a rovněž podmínky, za jakých může poskytovatel nárokovat a obdržet veřejné finanční prostředky na svou činnost. Očekávanou úpravou ve smyslu nastavení pevných pravidel je dlouho připravovaný nový zákon o sociálních službách.

Orgány státní správy a samosprávy mohly do této doby poskytnout příspěvek na poskytování sociálních služeb, a to na základě písemné dohody. V takovém případě tyto orgány vyvíjely spíše činnost finanční a účetní, a to i v oblasti kontroly. Ke kontrolám úrovně a způsobu poskytování sociálních služeb do nedávné doby příliš často nedocházelo. Změna v této oblasti je podrobněji popsána v podkapitole 5.2.

V České republice není doposud mnoho poskytovatelů z řad fyzických osob, tedy občanů poskytujících za výdělek sociální služby. Významnými poskytovateli z řad soukromoprávních organizací jsou nevládní neziskové organizace, jejichž rolí

v poskytování sociálních služeb se budeme podrobněji zabývat v následující podkapitole.

### 13.1.2.1 Role nevládních a neziskových organizací

Pojem *občanská společnost* lze definovat z různých hledisek – sociologických, filozofických a politologických. Například Hegel (in Nekvapil, 2003) ztotožňoval občanskou společnost především s trhem. Habermas či Taylor (ibid) rozvíjí myšlenku, že formou občanské společnosti je i veřejnost, kterou definuje jako racionální diskurz probíhající ve veřejném prostoru, kde si lidé organizovaným způsobem (zejména skrze média) vyměňují názory na nejrůznější společenské problémy.

*Občanská společnost* bývá v obecné rovině popisována jako síť občanských sdružení, iniciativ, které tvoří dohromady určitý organismus, který je nepolitický. Nepolitický v tom slova smyslu, že se neangažuje v politice stranickým způsobem, neusiluje o moc. Občanská společnost může být chápána i abstraktněji, jako celková suma občanské angažovanosti, patří sem například i organizování petic, demonstrací, diskusních shromáždění, diskusních fór, jednorázových akcí, které občané organizují a kterých se účastní jako občané, nikoliv jako jedinci sledující především svůj vlastní prospěch. (Nekvapil, 2003)

Publikace zabývající se regionalistikou (*Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, 2001) vymezuje velmi zhruba občanskou společnost jako celou společnost „minus“ stát; tedy sféru lidské existence, v níž státní moc sice bezprostředně nepůsobí, avšak zajišťuje její existenci. Z tohoto pohledu jde tedy o společenství plnoprávných suverénních občanů, kteří se mohou reálně a aktivně podílet na tvorbě, realizaci a kontrole státní politiky, v němž se uplatňují demokratické ideje, mechanismy a procedury. V uvedené publikaci je konstatován fakt důležitý – mimo jiné – i pro sociální služby, a to že občanská společnost přebírá funkce, které by jinak uskutečňoval stát, čímž současně brání jeho zbytečnému rozrůstání.

Podle Nekvapila (2003) není občanská společnost v protikladu vůči státní moci, ale je mimo státní moc. To souvisí s tím, jak občanská společnost v Evropě vznikala – uprostřed absolutistických režimů se postupně vytvářel institucionalizovaný společenský prostor, který se zvětšoval s tím, jak se rozšiřoval prostor práv a svobod a jak rostl objem tržních aktivit. To úzce souvisí s právním prostorem, který musel být vytvořen pro tyto na státu nezávislé občanské aktivity.

V České republice narůstá vliv a počet tzv. *nevládních neziskových organizací* (dále NNO). Dá se říci, že tento trend je celosvětový. Pro tyto instituce pracující mimo působnost státu a trhu se vžily názvy:

- neziskové organizace,
- dobrovolné organizace,
- organizace občanské společnosti,
- třetí sektor,
- nezávislý sektor.

Do této skupiny patří mnoho různých organizací včetně různých mysliveckých sdružení, profesních organizací, sportovních klubů, skupin na ochranu životního prostředí. Navzdory různosti tyto subjekty také sdílejí některé společné rysy. Těmito rysy, jak uvádí Salamon a Anheier (1997, s. 7), jsou zvláště:

- *organizace* – tj. mají institucionální stavbu a charakter,
- *jsou soukromé* – tj. jsou institucionálně odděleny od státu,
- *mají neziskový charakter* – tj. nevracejí zisk svým vedoucím pracovníkům nebo majitelům,
- *jsou samosprávné* – zásadně rozhodují o svých vlastních záležitostech,
- *jsou dobrovolné* – tj. členství v nich není vyžadováno zákonem a získávají do určité míry dobrovolnou podporu v podobě dobrovolné práce nebo financí.

#### 4.1.4.1.4 Legislativní formy nevládních neziskových organizací

Neziskové organizace jsou vymezeny jako organizace nevytvářející zisk k přerozdělení mezi jeho vlastníky, správce nebo zakladatele. Neznamena to, že nemohou zisk vytvořit, ale musí ho zase vložit zpět k rozvoji organizace a k plnění jejích cílů. Nevládní neziskové organizace mají různou právní formu. V naší legislativě jsou vymezeny čtyři **typy nevládních neziskových organizací**:

- **občanská sdružení** (Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů),
- **obecně prospěšné organizace** (Zákon č. 248/1995 Sb., o OPS),
- **nadace a nadační fondy** (Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech),
- **účelová zařízení církví** (Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání).

Jak je zřejmé, tyto typy nevládních neziskových organizací byly legislativně ustanovovány v průběhu několika let po roce 1989, kdy jejich přesné vymezení již vycházelo z požadavků lidí zabývajících se touto oblastí profesionálně.

#### **4.1.4.1.5 Financování nevládních neziskových organizací**

Financování činnosti těchto organizací není snadnou záležitostí. Nevládní neziskové organizace v České republice získávají prostředky z několika hlavních zdrojů. Jsou jimi stát, kraje, města a obce, nadace a nadační fondy tuzemské i zahraniční a soukromí donátoři. Existující daňové zákony nevytvářejí pro podnikatelské subjekty dostatečný prostor, resp. motivaci pro dotování sociálních činností nestátních institucí, proto není pravidlem, že by soukromí donátoři podporovali sociální služby. Nevládní neziskové organizace mají řadu dalších možností. V oblasti programů sociální pomoci se mohou obrátit například na následující instituce:

- ministerstvo práce a sociálních věcí,
- ministerstvo zdravotnictví,
- ministerstvo kultury,
- ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,
- magistráty,
- městské úřady,
- obce,
- obce s přenesenou působností,
- krajské úřady,
- úřady práce,
- zdravotní pojišťovny,
- soukromé dárce,
- tuzemské soukromé zdroje,
- zahraniční vládní zdroje,
- zahraniční soukromé zdroje.

Hledání zdrojů a získávání prostředků pro činnost nevládních neziskových organizací se nazývá *fundraising*. Orientace v této oblasti je náročná a v některých



organizacích již vyžaduje specialistu. Mezi významné nadace poskytující granty ve zdravotní a sociální oblasti patří:

- Nadace rozvoje občanské společnosti,  
<http://www.nros.cz>
- Česká rada humanitárních organizací,  
<http://www.crho.org/>
- Konto BARIÉRY, Nadace Charty 77,  
<http://www.bariery.cz/>
- Výbor dobré vůle - Nadace Olgy Havlové,  
<http://www.vdv.cz/frameset.html>
- Nadace VIA,  
<http://nadacevia.cz/>
- Nadace Open Society Fund Praha,  
<http://www.osf.cz>
- Nadace Divoké husy.  
<http://www.divokehusy.cz>

Informace o nadacích udělujících granty, o zahraničních programech asistence a o podpoře filantropie v České republice poskytuje Fórum dárců (*Fórum dárců, Czech Donors Forum, http://donorsforum.cz*). V poslední době mají občané České republiky možnost jednoduše podpořit drobným příspěvkem humanitární či sociální projekt, který je zaujal, originálním způsobem. Mohou zaslat prostřednictvím svého mobilního telefonu tzv. „DMS“ (Donors Message Service) – „dárcovskou SMS“. Tato forma podpory se stala v krátké době mezi občany oblíbenou pro svou naprostou nenáročnost – není potřeba si pamatovat složité (ani jednoduchá) čísla kont, chodit na pošty a do bank, příspěvek se ve stabilní akceptovatelné výši (30,-Kč) odečte po zaslání předepsaného jednoduchého tvaru SMS. Dárcovská SMS je společným projektem Fóra dárců a Asociace provozovatelů mobilních sítí. Cílem projektu DMS je nabídnout nadacím a dalším neziskovým organizacím možnost získat příspěvky od jednotlivců. Tato služba je vystavěna na nekomerčním principu. Dalším cílem je vytvořit dlouhodobý mechanismus, který bude transparentní a srozumitelný. (*DMS, dárcovská SMS, www.darcovskasms.cz*)

Důležitou skutečností je, že se postupně zvyšuje počet placených, profesionálních pracovníků nevládních neziskových organizací, lze vysledovat i trend postupné profesionalizace dříve dobrovolných organizací. Mezi jednotlivými organizacemi však, podle Míkové (1998), trvá nedůvěra k vytváření jakýchkoli center, což má za následek rozdrobenost, malou vzájemnou informovanost, plýtvání silami i prostředky. Tato situace se však postupně mění. Role nestátních neziskových organizací, stejně tak jako role obcí coby poskytovatelů služeb sociální péče, se podle principu subsidiarity postupně zvyšuje.

Sociální služby se doposud obcházejí bez podpory státu a obcí pouze velmi obtížně. Snahou je omezit vliv státu i případně obcí a budovat sociální služby občanskými iniciativami, nezávislými na státních či obecních zdrojích. Zdá se, že problém alternace sociálních služeb provozovaných státem není pouze problémem České republiky. Pokud se stručně zmíníme o zkušenosti ze zahraničí, například Gilbert a Terrell (2005), kteří rozebírají podporu nevládním neziskovým organizacím, vyjadřují zklamání z výrazného podílu finanční podpory poskytované těmto organizacím vládou, protože tyto prostředky značně omezují nezávislost těchto organizací, nestávají se potom alternativou ke státem poskytovaným službám, ale reprezentují stát. Podobný problém se snaží odbourat i Česká republika, a to přenesením těžiště působnosti v oblasti sociálních služeb na bedra obcí. Lze předpokládat, že nový zákon vliv státu skutečně minimalizuje.

Zajímavou případovou studii Johna Seeleye zmiňují v souvislosti s financováním lokálních služeb Taylor a Roberts (1985). Seeley sledoval zjevné a skryté funkce typické obecní pokladny. Zaznamenal u těchto obecních fondů napětí mezi závazkem ke konceptu dobrovolného donátora a jejich snahou tlačit na univerzálnost daru a maximální návratnost. Toto téma na sebe váže zajímavé otázky, které by zasloužily další výzkumné rozpracování.

#### **4.1.4.1.6 Nevládní neziskové organizace poskytující sociální služby**

Nový zákon o sociálních službách nastavuje pravidla týkající se kvality poskytovaných sociálních služeb, takže jeho přijetím a nastavením standardů kvality v sociálních službách bude i možné hodnotit úroveň jednotlivých poskytovatelů sociálních služeb, ať již státu, obce, či nevládní neziskové organizace.

*Česká republika má bohatou historii dobrovolné práce a dobročinných spolků již z dob tzv. první republiky. Totalitní režim po roce 1948 však spolkovou činnost tvrdě potíral, viděl v ní potenciální*

*centrum odporu. Na území Československa bylo v roce 1934 podle Tvrdoně (in Míková, 1998) registrováno 4898 spolků (z toho 3795 v zemích českých) a 9446 ústavů a zařízení (7749 v ČR). Nestátní subjekty se na celkových nákladech na sociální a humanitární péči podílely v rozsahu 28%. Některé z těchto organizací, spolky, byly polooficiální: měly i určité úřední pravomoci, spolupracovaly s orgány veřejné sociální péče (např. ČSČK nebo Masarykova liga proti tuberkulóze). Čistě statisticky vzato v zemích českých připadl jeden ústav na 1375 obyvatel. (ibid)*

Podle *Bílé knihy v sociálních službách* (2003) poskytují nevládní neziskové organizace v současné době především terénní sociální služby. V roce 2002 činí podíl terénních sociálních služeb (pečovatelská služba, denní centra, poradenství, kontaktní práce, osobní asistence, apod.) na celkovém počtu služeb (projektů) poskytovaných nevládními neziskovými subjekty zhruba 79%. V tomtéž roce dosahoval podíl terénních služeb zajišťovaných státem (služby zřizované okresními úřady) přibližně 19%. Finanční dotace ministerstva práce a sociálních věcí byly v roce 2002 rozděleny mezi 541 subjektů, což jsou občanská sdružení, humanitární organizace církví, obecně prospěšné společnosti a fyzické osoby působící v oblasti sociálních služeb. O dotacích MPSV se více zmiňuji v podkapitole 5.2.2.1.

Většina neziskových organizací poskytuje více druhů služeb, přičemž oslovuje jednu či více cílových skupin lidí. Takto široké spektrum mají často zejména křesťanské orientované organizace. V sociální oblasti se nejčastěji objevují organizace zaměřené na děti a mládež – ať se již zabývají preventivními akcemi na naplnění volného času, nebo pořádáním integračních programů pro zdravotně postižené. Ve zdravotní oblasti sdružuje největší počet organizací osoby s určitou nemocí nebo postižením, případně rodiče a přátele postižených. Narůstají iniciativy věnující se civilizačním chorobám a problematice AIDS. Tradičně vysoký je počet sdružení pro smyslově postižené. Určitý počet, především nadací, je zakládán při zdravotnických zařízeních (i státních): slouží k doplňování finančních zdrojů, případně k nákupu lékařské techniky. (Míková, 1998)

V obecné rovině lze říci, že nevládní neziskové organizace se zaměřují především na takové typy sociálních služeb, které v České republice dlouho scházely. Průkopnické místo patří nevládním neziskovým organizacím například na poli osobní asistence, občanského poradenství a celé řadě dalších sociálních aktivit. Také se iniciativně ujaly řešení nově se vynořujících problematických jevů, např. bezdomovectví, uprchlictví, drogové závislosti atd. Díky úsilí nevládních neziskových organizací vystupují ze stínu zájmu také lidé na vozíku, lidé s duševním onemocněním, lidé s mentálním postižením atd. Nevládní sektor se ve svých sociálních programech

jeví propagátorem nových forem pomoci, postavených na individuálním přístupu ke klientovi s cílem integrace a rovnoprávnosti lidí s handicapem.

### 13.2 Uživatelé sociálních služeb

V odborné literatuře se o uživatelích sociálních služeb mnohdy hovoří jako o *objektech* sociální péče či sociální politiky. Těmito objekty sociální politiky můžeme rozumět jednak všechny občany dané země, jednak určité skupiny lidí a v neposlední řadě také jednotlivce. Objekty sociální péče mohou být podle potřeby různě strukturovány – např. podle hlediska věku, pohlaví, vzdělání, příjmů, ekonomické aktivity atd. Tento termín pokládám za velmi neosobní, vhodný pro využití např. v ekonomické literatuře; pro účely této práce pokládám za výstižnější pojem *uživatelé* či *klienti* sociálních služeb. Někteří autoři používají i slovní spojení *adresát* sociálních služeb, které pokládám za neméně výstižné.

Nové pojetí sociálních služeb klade – podle Tomeše (1996, s. 26) – „...větší důraz na aktivní úlohu adresáta sociální pomoci a jeho občanskou zodpovědnost za sebe a za svoji rodinu. Této odpovědnosti však není zbaven ani v případě, že se dostal do sociálně obtížné situace, kterou není schopen překonat vlastními silami a jiné nástroje ze systému sociálního pojištění a státní sociální podpory nelze použít, protože na ně nevznikl nárok anebo samy o sobě nestačí k překonání nepříznivé situace...“.

Sociální pomoc se soustřeďuje na tyto cílové skupiny (ibid, s. 26):

- dlouhodobě nezaměstnané občany,
- staré občany,
- zdravotně postižené občany,
- standardní i rozvrácené rodiny,
- sociálně dezintegrované občany.

*Zákon o sociálních službách (Zákon č. 108/2006 Sb.)* vymezuje právo na poskytnutí sociálních služeb a příspěvek na péči při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně:

- osobě, která je na území České republiky hlášena k trvalému pobytu podle zvláštních právních předpisů,
- osobě, které byl udělen azyl podle zvláštního právního předpisu,
- cizinci bez trvalého pobytu na území České republiky, kterému tato práva zaručuje mezinárodní smlouva,

- občanovi členského státu Evropské unie, pokud je hlášen na území České republiky k pobytu podle zvláštního právního předpisu po dobu delší než 3 měsíce, nevyplývá-li mu nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu Evropských společenství,
- rodinnému příslušníkovi občana členského státu Evropské unie, pokud je hlášen na území České republiky k pobytu podle zvláštního právního předpisu po dobu delší než 3 měsíce, nevyplývá-li mu nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu Evropských společenství,
- cizinci, který je držitelem povolení k trvalému pobytu s přiznaným právním postavením dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropském společenství na území jiného členského státu Evropské unie, pokud je hlášen na území České republiky k dlouhodobému pobytu podle zvláštního právního předpisu po dobu delší než 3 měsíce.

Ve zmíněném *zákonu* (ibid) mají žadatelé o příspěvek a oprávněné osoby, jejichž zdravotní stav je třeba posoudit pro stanovení stupně závislosti, stanoveny i své povinnosti. Musí se například podrobit sociálnímu šetření a vyšetření zdravotního stavu lékařem určeným úřadem práce. Příjemce příspěvku je pro účely kontroly využívání příspěvku povinen písemně ohlásit příslušnému obecnímu úřadu s rozšířenou působností, kdo osobě poskytuje pomoc a jakým způsobem, a to do 15 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o příspěvku, případně všechny změny ve způsobu zajištění pomoci. Povinností příjemců uživatelů sociálních služeb je uvádět pravdivé údaje a hlásit všechny změny, které by mohly mít vliv na podmínky poskytování příspěvku.

## 14. Transformace sociálních služeb v České republice

O probíhající transformaci sociálních služeb se již zmiňují v souvislosti se systémem sociální pomoci (viz kapitola 3). Je zřejmé, že dosavadní právní rámec byl nevyhovující, a změny v oblasti sociálních služeb netrpělivě očekávali jak poskytovatelé, tak uživatelé sociálních služeb. Pevná pravidla nastolená pro všechny zúčastněné mohou napomoci ke zkvalitnění a profesionalizaci sociálních služeb na straně poskytovatelů a k využívání odpovídajících sociálních služeb zajišťujících odpovídající kvalitu života na straně uživatelů sociálních služeb. Na konkrétní změny a jejich možný dopad se zaměříme v následující části této disertační práce.

### 14.1 Charakteristika a cíle sociálních služeb

K základním sociálně-ekonomickým faktorům, které v současnosti ovlivňují vývoj sociálních služeb v evropských zemích, patří prodlužování lidského věku a tím i období, kdy člověk potřebuje pomoc jiné osoby. Dalším faktorem je přenášení standardu života v produktivním věku i na období, kdy je člověk závislý na pomoci jiné osoby. Narůstají také náklady na kompenzaci závislosti na vnější pomoci. (*Obce, města, regiony a sociální služby*, 1997)

Lorenz (2005) předpokládá, že rysy objevujících se modelů sociálních služeb by měly být:

- zaměřené na jednotlivce – flexibilní služby, zaměřené na individuální potřeby;
- snadno a nepřetržitě dostupné – čtyřicet hodin, sedm dní v týdnu,
- poskytované ve spolupráci s ostatními organizacemi – prostřednictvím integrovaných týmů;
- na komunitní bázi – lokálně vymezené a lokálně poskytované;

Tento trend se nutně přenáší i do české koncepce sociálních služeb, od tohoto nasměrování se odvíjí jejich pojetí i cíle.

#### 14.1.1 Charakteristika sociálních služeb

Pojem sociální služba je používán v několika souvislostech:

- a) jako druh sociální péče poskytované konáním (službou) státní (obecní) instituce ve prospěch jiné osoby,

- b) šířeji jako činnost ve prospěch občanů poskytovaná institucí soukromoprávní či veřejnoprávní přímo nebo soukromoprávní za podpory veřejnoprávní instituce,
- c) jako sociální práce (odborná činnost profesionálních pracovníků) ve prospěch lidí v sociální nouzi. (Tomeš, 1996, s. 27)

Důležitým aspektem sociální služby je její cena. Sociální služba oproti službě komerční je poskytována bezúplatně či za částečnou nebo plnou úhradu vzniklých nákladů, ale ne pro zisk. Sociální služby nepatří k činnostem přinášejícím velký zisk. Motivací k jejich provozování bývá obvykle dobročinnost, filantropie.

Pokud se občan ocitne v nepříznivé sociální situaci, má právo na dostupnou, dostatečnou a kvalifikovanou sociální pomoc. Charakteristickou formou takové sociální pomoci jsou právě sociální služby (viz kapitola 2.3.3).

#### **14.1.2 Cíle, poslání a principy sociálních služeb**

Cílem sociální pomoci prostřednictvím sociálních služeb je to, aby jedinec znovu získal schopnost zabezpečovat své potřeby vlastním přičiněním. Avšak po dobu, po kterou toho není schopen sám, mu je nutné najít přiměřenou míru pomoci - nekonzervovat nežádoucí stav, ale najít trvalé motivační prvky k vlastní aktivitě občana. Nedostatečná péče neřeší problém stejně tak jako přemíra pomoci, která člověka nenutí k využití vlastních zdrojů. Sociální pomoc by se měla poskytovat po individuálním posouzení situace občana a jeho rodiny tak, aby ji řešila účinně a adresně.

*Standardy kvality sociálních služeb* (2003, s. 4) stanoví jako hlavní poslání sociálních služeb snahu „...umožnit lidem, kteří jsou v nepříznivé sociální situaci, zůstat rovnocennými členy společnosti a využívat přirozených zdrojů, žít nezávisle, v kontaktu s ostatními lidmi a v přirozeném sociálním prostředí...“. Snahou MPSV je v tomto případě vytvořit takový soubor kritérií, na jejichž základě bude možné poznat, zda konkrétní sociální služby podporují osobní růst a nezávislost uživatele.

Hlavním záměrem navrhovaných změn je vytvořit dostupný a efektivní systém sociálních služeb, odrážející změny ve společnosti a korespondující s podobnými systémy v zemích Evropské unie. Navrhovaný systém nezkoumá příčiny vzniku nepříznivé situace jako podmínky pro poskytnutí pomoci, ale zaměřuje se na řešení akutního stavu. Znamená to zároveň motivování uživatele k soběstačnosti a snahu nečinit uživatele na službě dlouhodobě závislým. Cílem působení sociálních služeb je začlenit osoby v nepříznivé sociální situaci do běžného života společnosti a předcházet jejich sociálnímu vyloučení. Druhým deklarovaným cílem je poskytovat ochranu všem,

kteří jsou krátkodobě nebo dlouhodobě omezeni v možnostech uplatňovat svá práva, naplňovat své potřeby a prosazovat své zájmy. (*Návrh věcného záměru zákona o sociálních službách*, 2004)

Poněkud stručněji se vyjadřuje *Bílá kniha v sociálních službách* (2003, www.mpsv.cz), která nehovoří přímo o cílech, ale obrací svoji pozornost k poslání sociálních služeb, které mají pomáhat lidem udržet si nebo znovu nabýt své místo v komunitě blízkých lidí, ve většinové společnosti, ve svém přirozeném společenství.

Na tomto místě je vhodné pozastavit se u významu a funkce dokumentu *Bílá kniha v sociálních službách*, která byla předložena jako konzultační dokument v únoru roku 2003. Potřeba obdobného materiálu vyvstala v průběhu zpracovávání věcného záměru zákona o sociálních službách a po pilotním ověřování komunitního plánování, s jehož koncepcí se v té době počítalo jako s modelem rozšiřujícím se po celé České republice. Bílá kniha měla být vyvrcholením společného úsilí, aktivit, které probíhaly v partnerství a dialogu se zástupci veřejné správy, zainteresovaných resortů, poskytovatelů a v neposlední řadě i uživatelů sociálních služeb. Název Bílá kniha je převzatý ze slovníku Evropské unie, kde mají bílé knihy charakter doporučení na úrovni jak Unie, tak jednotlivých členských států. V České republice vnikl podobný dokument v oblasti školství s hlavními cíli vzdělávací politiky. *Bílá kniha v sociálních službách* byla předložena odborné veřejnosti k otevřené diskusi s cílem vytvořit platformu pro další kroky v pokračující reformě sociálních služeb.

**Cílem** působení systému sociálních služeb je:

- *podpora integrace* - systém svým působením směřuje k začlenění uživatelů do běžného života společnosti, k jejich seberealizaci a uplatnění ve společnosti, čímž předchází jejich sociálnímu vyloučení,
- *podpora nezávislosti* - systém sociálních služeb usiluje o získání, obnovení či posílení samostatnosti uživatele v největší možné míře a nečiní jej na poskytované službě dlouhodobě závislým,
- *ochrana zranitelných skupin obyvatelstva* - systém sociálních služeb poskytuje ochranu všem, kteří jsou krátkodobě nebo dlouhodobě omezeni v možnostech uplatňovat svá práva, naplňovat své potřeby a prosazovat své zájmy,
- *ochrana společnosti* - systém sociálních služeb rozpozná potřeby obcí, měst a regionů, může řešit konfliktní a rizikové sociální situace a integrovat jednotlivce a



skupiny žijící pro společnost ohrožujícím způsobem; tím také poskytuje ochranu celému společenství,

- *vyrovnávání příležitostí* - systém sociálních služeb napomáhá odstranit znevýhodnění jednotlivců nebo skupin tím, že snižuje omezení plynoucí z jejich sociální situace a doplňuje nástroje umožňující jejich plnou společenskou realizaci.

(Scháněl, 2001)

Při dosahování stanovených cílů jsou *Návrhem věcného záměru zákona o sociálních službách* (2004, s. 5-6) uplatňovány následující **principy**:

- *zapojování uživatelů* - uživatelé sociálních služeb mají individuální i skupinový podíl na rozhodování a je respektován jak jejich názor na rozsah a formu jednotlivé služby, tak jejich role v koncipování celého systému,
- *odpovědnost* - role jednotlivých subjektů zapojených do systému sociálních služeb jsou jasně definovány, včetně příslušných kompetencí a z toho plynoucích odpovědností,
- *partnerství* - všechny zainteresované subjekty se mohou podílet na vytváření a fungování systému, přičemž hlavním nástrojem této spolupráce je dialog,
- *subsidiarita* - problém je v systému sociálních služeb řešen vždy nejbližším subjektem a na nejnižší možné úrovni rozhodování a řízení, na které jej řešit lze,
- *rovné podmínky* - systém dává stejné příležitosti všem a uplatňuje shodný přístup jak k jednotlivým skupinám klientů, tak k různým typům poskytovatelů služeb,
- *transparentnost* - systém sociálních služeb i proces jeho reformy je průhledný a dostatečná informovanost o něm umožňuje jak otevřenou odbornou diskusi, tak jeho veřejnou kontrolu.

Sociální služby by podle *Návrhu věcného záměru zákona o sociálních službách* (2004, s. 6) měly naplňovat některé **základní charakteristiky**, ke kterým patří zejména:

- *kvalita* - obsah služby naplňuje příslušné standardy a její poskytování odpovídá dobré praxi, přičemž jsou sledovány moderní trendy a vývoj oboru tak, aby poskytované služby odpovídaly současné úrovni poznání,
- *dostupnost* - služby musí být dostupné informačně (klient musí mít přístup k informacím a musí mu být srozumitelné), místně (ve vzdálenosti, kterou klient může překonat), časově (v čase, kdy je klient potřebuje), finančně (pro každého klienta existuje ekonomicky přijatelná varianta služby), architektonicky (v prostředí, které je bezbariérové), psychologicky (nízký práh a pro klienta přátelské prostředí),

- *efektivnost* - služba naplňuje deklarované ciele a predstavuje optimálnu kombináciu ceny, kvality a potrebnosti,
- *individualizace* - služba je „šitá na míru“, je schopná rozpoznávať potreby konkrétneho jednotlivca a prispôbovať sa jim,
- *provázanost* - služby na seba svým obsahem navazujú a doplňujú se (vytvářejí systém) a jsou informačně propojeny (vytvářejí síť),
- *komplexnost* - služby jsou celistvé v čase a místě, reagují na všechny potreby klienta a na všechny aspekty řešeného problému,
- *inovativnost* - služby jsou nápadité a sebeobrozující; mají v sobě zakomponovanou sebereflexi, která je základem jejich vývojeschopnosti,
- *variabilita* - odpovídající služby jsou vzájemně zastupitelné a poskytují alternativy; systém služeb tak nabízí více způsobů řešení téhož problému,
- *flexibilita* - služby jsou pružné, přizpůsobující se situaci klienta, jeho vývoji a potřebám v jednotlivých etapách řešení problému,
- *kontrolovatelnost* - služby jsou kontrolovatelné poskytovatelem, plátcem i samotným uživatelem; jsou otevřené, umožňují pohled z vnějšku a posouzení odborníky i veřejností.

Uvést přehledy cílů, principů a charakteristik sociálních služeb v dané souhrnné podobě pokládám za důležité. Tyto zásady se pro nově vytvářenou legislativní normu o sociálních službách jeví být základní, proto je nelze odmyslit ani od této práce. Vzhledem k okolnosti, že výše uvedenými záměry změn v sociálních službách, jejich principy a základními charakteristikami se již podrobněji nezabývá ani nově přijatý zákon o sociálních službách, ani jeho Důvodová zpráva, vycházím ze staršího Návrhu věcného záměru zákona o sociálních službách (2004, <http://socialnirevue.cz>), protože tento přehledný souhrn pokládám za přínosný a výstižný.

## 14.2 Nový systém sociálních služeb

Pro zdravotně postižené a pro seniory je hlavní změnou po přijetí nového zákona o sociálních službách možnost zaplatit si pomocí příspěvku na péči sociální služby podle svého uvážení. Pro poskytovatele sociálních služeb vyplývá povinnost zaregistrovat se a splňovat požadavky standardů kvality, které budou prověřovány inspekcí kvality poskytování sociálních služeb. Zákon poprvé vymezuje předpoklady pro výkon povolání v sociálních službách a pro výkon povolání sociálního pracovníka.

### 14.2.1 Kvalita v sociálních službách

Tématem vztahujícím se k probíhající transformaci sociálních služeb v České republice je také hodnocení kvality sociálních služeb a odpovídající profesionální úrovně. Po začátku 90. let, kdy se spektrum poskytovaných sociálních služeb několikanásobně rozšířilo, objevila se potřeba kontrolního nástroje a určitého sjednocení minimálních požadavků, které by daná služba měla naplňovat. V řadách poskytovatelů se v té době objevila celá řada neprofesionálů, kteří vynikali „dobrou vůlí“, avšak mnohdy netušili, co by jimi nabízená a provozovaná služba měla obnášet. Vznikal zde prostor pro získávání finančních prostředků z veřejných zdrojů (obce, ministerstva atd.), aniž by poskytování sociální služby bylo zajištěno v odpovídající kvalitě. Právě z iniciativy ministerstva práce a sociálních věcí i samotných poskytovatelů vzešla snaha o sjednocení požadavků na kvalitu sociálních služeb, což by usnadnilo i její kontrolu. Z tohoto důvodu vznikly v roce 2003 *Standardy kvality sociálních služeb*, vydané Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky. Jako svůj hlavní úkol v oblasti sociálních služeb si MPSV v tomto dokumentu stanoví prevenci sociálního vyloučení, podporu života v přirozeném společenství, ochranu zranitelných skupin obyvatelstva před porušováním jejich občanských práv a před neodborným poskytováním služeb. Aby tyto úkoly mohly být zabezpečeny, rozhodlo MPSV stanovit požadavky na úroveň poskytování sociálních služeb v podobě standardů kvality. (*Standardy kvality...*, 2003)

*Standard* je pojem vyjadřující obecný princip, je to dohodnutý znak, na kterém je založeno posouzení kvality poskytované služby. Tyto obecné principy zahrnují otázky důstojnosti, soukromí, práva výběru, nezávislosti, osobních aspirací a naplňování práv klienta a odrážejí se v personálním, provozním a procedurálním zajištění služby. Stanovená *kritéria* slouží jako indikátory naplňování standardů. Při posuzování, zda jsou jednotlivá kritéria naplňována, se vychází z *rozpoznávacích znaků*, kterými jsou kupříkladu dokumentace organizace (provozní řád, organizační manuál, mzdové předpisy atd.), rozhovory s managementem, personálem a klientem a vlastní pozorování. (*Akreditace...*, 1999)

Uvedené *Standardy kvality sociálních služeb* (2003) popisují, jak má vypadat kvalitní sociální služba, jsou souborem měřitelných a ověřitelných kritérií. Jejich smyslem však není stanovovat práva a povinnosti poskytovatelů a uživatelů (to je smyslem nového zákona o sociálních službách), ale umožnit průkazným způsobem posoudit kvalitu poskytované služby. Podstatným rysem standardů je jejich obecnost,

jsou použitelné pro všechny druhy sociálních služeb. Kvalita je zde popsána prostřednictvím souboru kritérií (vlastností a charakteristik), o nichž se předpokládá, že ovlivňují schopnost služeb naplnit zájmy a potřeby zájmových skupin uživatelů i zadavatelů. Důležitým znakem kvality sociální služby je její schopnost podporovat jednotlivé uživatele služeb v naplňování cílů, kterých chtějí s pomocí sociálních služeb dosáhnout při řešení vlastní nepříznivé situace. Ve standardech je zdůrazněna orientace na osobní cíle uživatelů služeb, což umožňuje konkretizovat abstraktní ideály, jakými jsou například důstojnost, plnohodnotný život apod.

*Standardy kvality sociálních služeb* (2003) jsou zaměřeny na tři hlavní oblasti sledování kvality: na standardy procedurální, personální standardy a provozní. Standardy *procedurální* se týkají procesu přijetí klienta, průběhu sociální služby a jejího ukončení, návaznosti na další služby, vedení dokumentace, mechanismu vyřizování stížností a hodnocení efektivity služby. Druhá kategorie – standardy *personální* se týkají kvalifikace, požadované praxe pracovníků a podmínek pro jejich odborný růst včetně supervize. Patří sem také otázky managementu organizace, tj. řízení pracovníků a využívání jejich potenciálu. Poslední - standardy *provozní* zahrnují zajištění provozu zařízení, přiměřenost technického a materiálního vybavení.

Tyto tři oblasti v sobě zahrnují celkem 17 dílčích standardů a ke každému je stanoveno několik určujících kritérií, podle nichž se posuzuje plnění jednotlivých standardů. V následujícím přehledu jsou uvedeny jednotlivé sledované dílčí standardy:

#### A) PROCEDURÁLNÍ STANDARDY KVALITY SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

1. Cíle a způsoby poskytování služeb
2. Ochrana práv uživatelů sociálních služeb
3. Jednání se zájemcem o službu
4. Dohoda o poskytování služby
5. Plánování a průběh poskytování služeb
6. Osobní údaje
7. Stížnosti na kvalitu nebo způsob poskytování sociálních služeb
8. Návaznost na další zdroje

#### B) PERONÁLNÍ STANDARDY KVALITY SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

9. Personální zajištění služeb
10. Pracovní podmínky a řízení poskytování služeb
11. Profesionální rozvoj pracovníků a pracovních týmů

## C) PROVOZNÍ STANDARDY KVALITY SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

12. Místní a časová dostupnost služby
13. Informovanost o službě
14. Prostředí a podmínky pro poskytování služeb
15. Nouzové a havarijní situace
16. Zajištění kvality služeb
17. Ekonomika

V souvislosti s obecně formulovanými standardy kvality vznikla i publikace *Zavádění standardů kvality sociálních služeb do praxe – průvodce poskytovatele* (2003), kde jsou podrobně rozebrány jednotlivé standardy a návod jak rozpoznat naplňování kritérií k jednotlivým standardům.

Nově přijatý zákon o sociálních službách využívá této předchozí zkušenosti a ukotvuje povinnost inspekce poskytování sociálních služeb do této očekávané legislativní normy. Kvalita sociálních služeb se při výkonu inspekce ověřuje pomocí výše zmíněných standardů. Inspekci kvality se rozumí systematické ověřování a hodnocení postupů a metod užívaných poskytovatelem při poskytování služeb osobám za účelem kontroly dodržování kvality těchto služeb. Inspekci mohou provádět pouze právnické a fyzické osoby na základě akreditace udělené ministerstvem práce a sociálních věcí. (*Zákon č. 108/2006 Sb.*)

V roce 2003 začal Královéhradecký kraj realizovat do té doby ojedinělý *Projekt standardizace a zefektivnění sociálních služeb v Královéhradeckém kraji* (2004). Jedná se o projekt tvorby krajských standardů kvality sociálních služeb, specifikovaných pro určité typy služeb (domovy důchodců, ústavy sociální péče, terénní služby, stacionáře pro občany s mentálním postižením a seniory, nízkoprahová zařízení pro děti a mládež a kontaktní centra). Projekt je realizován ve spolupráci s vybranými nevládními neziskovými organizacemi, které zastupují jednotlivé typy sociálních služeb. Dalším výstupem by měla být *krajská síť sociálních služeb*. Tento projekt se váže na samostatný projekt komunitního plánování sociálních služeb v Královéhradeckém kraji.

Zavádění standardů na krajské úrovni je orientováno na podporu nezávislosti na sociální službě a ve svém důsledku má přispět k poskytování pomoci a podpory uživatelům sociálních služeb podle jejich skutečných potřeb, nikoliv plošně všem ve

stejném množství a stejným způsobem. Očekávaným výsledkem těchto změn je zvýšení efektivity využití prostředků vynaložených na sociální služby.

Projekt má podle *Projektů standardizace a zefektivnění sociálních služeb v Královéhradeckém kraji* (2004) tři fáze:

1. **fáze** se zaměří na vypracování krajských standardů kvality sociálních služeb pro jednotlivé typy služeb.
2. **fáze** projektu má tři programy. První zahrnuje řízené sebehodnotící procesy v zařízeních poskytujících sociální služby seniorům a zdravotně postiženým a tvorbu rozvojových plánů těchto zařízení. Druhý bude podporovat zavádění krajských standardů kvality sociálních služeb. Třetí program se bude zabývat zpracováním systému fungování krajské sítě sociálních služeb.
3. **fáze** projektu by se měla zaměřit na přípravu a realizaci systému kontroly naplňování krajské metodiky standardů kvality sociálních služeb a na další zkvalitnění, zefektivnění a optimalizaci krajské sítě sociálních služeb.

První fáze projektu je již ukončena a první verze krajských standardů kvality jsou schváleny Zastupitelstvem Královéhradeckého kraje. Na webových stránkách Královéhradeckého kraje jsou zpřístupněny standardy kvality sociálních služeb Královéhradeckého kraje pro neorganizované děti a mládež, pro osoby se zdravotním postižením, pro seniory a pro uživatele drog. *Krajské standardy kvality* vycházejí ze *Standardů kvality sociálních služeb* (2003) předložených ministerstvem práce a sociálních věcí.

Jiným příkladem z praxe je Slezská Diakonie. Po zavedení *Standardů kvality sociálních služeb* se zde rozhodli pokračovat ve zkvalitňování sociálních služeb a snažili se o zavedení funkčního systému kvality. Nyní využívají manažerský model řízení kvality EFQM, více známý ze sféry větších organizací. Tento model vychází z komplexního přístupu ke kvalitě, zahrnuje všechny aspekty činnosti organizace, a to až k oblastem důležitým pro poskytování sociálních služeb. (Valášková, 2006)

#### **14.2.1.1      Evaluace v sociálních službách**

Navzdory výše uvedenému akceptovanému modelu hodnocení kvality v sociálních službách využívajícímu standardy kvality, zůstává bezesporu zajímavou teoretickou otázkou, jakými způsoby lze hodnotit efektivitu, úspěšnost a užitečnost sociálních služeb a programů. S novou legislativní úpravou v oblasti sociálních služeb

se toto téma vynořuje s novou intenzivní naléhavostí. Této problematice je však v české odborné literatuře věnována nezaslouženě malá pozornost.

Většinou je pro hodnocení či spíše zhodnocování používán i v české literatuře termín *evaluace*. Jak uvádí Kinkor (in Matoušek, 2003, s. 265), „...nejde o žádné objektivní zhodnocení, ale o přidání nějaké hodnoty ke zkoumanému jevu, tedy zhodnocování...“. Pomahač (1999) se zmiňuje o využití *evaluation research* jako zvláštní disciplíny ve správní vědě a manažerské oblasti. Dělí evaluační metody a techniky na ty, které se pokoušejí o souhrnné zhodnocení toho, co se již událo, a na ty, které jsou určeny pro „formativní“, průběžné hodnocení, které má především ovlivnit to, co se bude dít. Domnívám se, že přestože oblast sociálních služeb zasahuje – mimo jiné – i uvedenou správní oblast, má *evaluation research* daleko širší využití.

Já *evaluaci* v tomto textu chápu jako použití výzkumných technik zhodnocující výsledek intervencí sociální práce, jak ji definuje Zastrow (1995, s. 322). Tento autor odlišuje *závěrečnou evaluaci* a *evaluační výzkum*. *Závěrečná evaluace* se zabývá otázkou, zda bylo dosaženo zamýšleného výsledku. Protože její objektivnost je omezena, je relativně snadná. Vyžaduje minimální metodologickou znalost a nezavádí rigidní požadavky do praxe. *Závěrečná evaluace* může být součástí běžné praxe. *Evaluační výzkum* se také ptá, čeho bylo dosaženo, je to však tradiční experimentální výzkum. Podobně rozlišuje Scriven (in Smutek, 2005, s. 28), který je pokládán za zakladatele jednoho z nejpobulárnějších a základních rozlišení typů evaluace, když používá pojmy *formativní* (výzkum průběhu) a *sumativní* (výzkum konečného efektu) evaluace.

Poněkud podrobněji se *evaluačním výzkumem* zabývá Hendl (2005) ve své monografii věnované kvalitativnímu výzkumu. Odlišuje evaluační výzkum od běžného výzkumu z hlediska některých paradigmatických a koncepčních aspektů (viz tabulka č. 2). Podle Hendla (ibid) současný evaluační výzkum využívá plný rejstřík metod sociálněvědního výzkumu a neexistuje žádná speciální metoda, kterou by se evaluační výzkum odlišoval od ostatního výzkumu.

**Tabulka č. 2:** Rozdíly mezi výzkumem základním a evaluačním

Základní výzkum	Evaluační výzkum
Provádí se v oblasti zájmu výzkumníka a znamená příspěvek k teorii.	Cílem je přispět k řešení praktického problému a uskutečnění změny.
Standardy jsou dány vědeckou komunitou.	Standardy jsou pragmatické. Evaluace musí být tak dobrá, aby zodpověděla položené otázky.
Výzkumník je obvykle orientován v jedné disciplíně.	Výzkumníci hodnotí programy v různých oblastech.
V jedné akci se užívá užší paleta výzkumných metod.	Různé metody.
Využití se hodí v rámci vědecké komunity.	Využití je hodnoceno (jinými evaluátory, sponzory a zadavateli) z hlediska užitečnosti pro rozvoj praxe, řešení sociálního problému nebo jako příspěvek k uskutečnění určité politiky.

Zdroj: Hendl, 2005, s. 291

Hendl (ibid) také uvádí znaky typické pro evaluační výzkum:

1. Evaluace **popisuje** program nebo intervenci. *O co jde v programu? Jaké jsou jeho vlastnosti? Jak je program navržen a implementován?*
2. Evaluace také **porovnává**. *Jak se program podobá jiným programům, jak se od nich liší?* Toto porovnání je zvláště důležité, když srovnáváme fungování nebo dosažené výsledky se standardy.
3. Evaluace dospívá k **predikcím**. *Jestliže program chce něčeho dosáhnout, jak je pravděpodobný předpokládaný výsledek? Jaké vlastnosti programu se projeví?* Tyto informace obvykle chtějí zadavatelé evaluace. Odpovědi na tyto otázky určují hodnotu programu.

V této obecné úvaze nad mapováním dalších možností evaluačních výzkumů stojí za zmínku práce Rossiho, jehož učebnice *Evaluation: A Systematic Approach* (1993) sice doposud nebyla přeložena do češtiny, přesto je hojně zmiňována českými odborníky, zabývajícími se hodnocením sociálních služeb a programů. Z českých odborných autorů se touto tematikou zabývá Smutek (2005), který vydal monografii *Evaluace sociálních programů* a Matoušek, jehož publikace popisující mimo jiné vývoj hodnotících teorií je připravována pro tisk.

#### 14.2.2 Financování sociálních služeb

Není jednoduché určit finanční toky, které do oblastí sociálních služeb plynou z různých zdrojů. Současní poskytovatelé sociálních služeb jsou financováni z více různých zdrojů, záleží především na tom, kdo je zřizovatelem zařízení. Zařízení

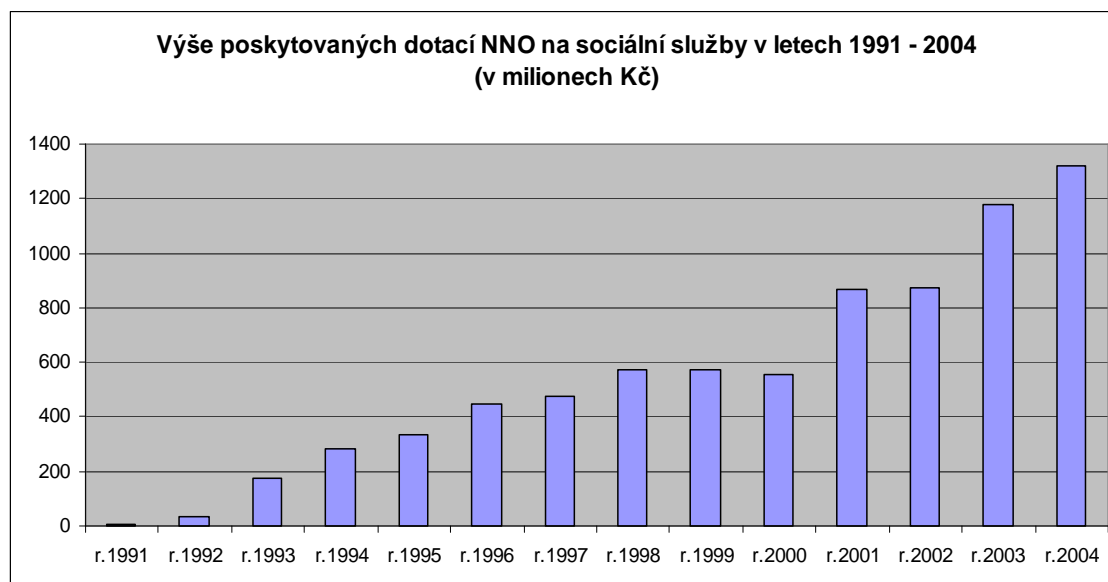


provozovaná soukromým poskytovatelem či nevládní neziskovou organizací mohou využít kombinaci finančních zdrojů. Jsou to státní dotace prostřednictvím různých ministerstev (MPSV, MŠMT, MZ aj.), příspěvky od municipalit, příspěvky od zřizovatelů, podpora z grantových agentur, sponzorské dary, případně platby od zdravotních pojišťoven (jedná-li se o služby sociálně zdravotní) a příspěvky od klientů služeb. Jak efektivně rozdělovat veřejné finanční prostředky mezi poskytovatele sociálních služeb a zajistit tak fungování i nově vzniklých služeb, je otázkou další. Změněný pohled na tuto otázku přináší nový zákon o sociálních službách, který přesouvá finance na „nákup“ sociálních služeb do rukou klientů.

#### 14.2.2.1 Současné finanční zdroje

Jednou z možností financování sociálních služeb je *dotační politika pro neziskové organizace*. Na MPSV byl od roku 2002 započat proces postupného převádění odpovídajících kompetencí a finančních prostředků na kraje. V grafickém znázornění (viz graf 1) vidíme vzestupnou tendenci financování sociálních služeb MPSV.

**Graf 1:** Výše poskytovaných dotací nevládním neziskovým organizacím na sociální služby v letech 1991 - 2004



Zdroj: Müllerová, 2004

Samotné zvyšování dotací poskytovaných nevládním a neziskovým organizacím na poskytování sociálních služeb neznamena jejich zvýšenou potřebu. Signalizuje pouze přenášení kompetencí státu v oblasti sociálních služeb na tento sektor. Znamená to také rozrůstání poskytovatelů sociálních služeb z řad NNO. V původním pojetí financování

ze státních zdrojů se vynořoval *problém nerovných podmínek mezi státními a nestátními poskytovateli sociálních služeb*. Dominantní postavení státu se projevovalo ve směřování finančních prostředků ze státního rozpočtu do sféry ústavní sociální péče. Tento problém by měl být vyřešen novým tokem financí ze směru uživatelů sociálních služeb, jak zmíníme v následující podkapitole. I když všechna zařízení poskytovala sociální služby, přesto bohužel docházelo k diskriminaci nestátních organizací, které nebyly brány jako rovnocenní partneři státu. To se projevovalo nejvíce právě v přístupu k finančním prostředkům, kdy získání zdrojů pro veřejné organizace bylo jednoduché a jisté, zatímco neziskové organizace musely každý rok usilovat o státní dotaci, která je pro mnohé poskytovatele doslova existenční nutností, protože ostatní zdroje na pokrytí nákladů v převážné míře nestačí. Zaměstnanci těchto organizací byli vystaveni stresu z nejistoty svého pracovního místa a klienti se obávali, zda jim vyhovující sociální služba bude moci být poskytnuta i v budoucnu. Oboustranná nejistota byla posílena tím, že i když byla dotace pro organizaci schválena, obdržela ji až s velkým časovým zpožděním.

Další otázkou je *role obcí*. V minulosti byl zrušen tzv. institut domovského práva, který stanovoval obcím povinnost postarat se o své občany. Nyní se v podstatě znovu počítá s takovou rolí obcí, ale situace zatím není právně ošetřena, obce realizují místní sociální programy víceméně ze státních dotací a jen částečně ze svých vlastních prostředků. Analýza sociálních činností obcí dospěla k těmto poznatkům: Obce spoléhají při zabezpečování poskytování sociální pomoci na činnost pověřených obcí a ostatních orgánů státní správy. Obce vykonávající funkci pověřených obecních úřadů, na rozdíl od obcí ostatních, uvedly dostatek finančních prostředků (důsledek státních podpor) na výkon sociální pomoci. Obcím ve své samostatné působnosti naopak vlastní zdroje na výkon sociální pomoci nestačí, takže ji z tohoto titulu neposkytují. (Veselá, 1993) I zástupci zdravotně postižených si uvědomují důležitou změnu, která nastane změnou financování sociálních služeb (zejména zavedením *příspěvku na péči*), a to, že stát upustí od své role poskytovatele služeb. „Není ale reálné, aby státní zařízení přešla jednorázovým opatřením na obec. Obce totiž ztratily příliš mnoho času, aby si vytvořily své sociální plány, a nyní nemají představu, jaké sociální služby budou muset zajistit a jaké budou jejich finanční náklady...“ (Hutař, 1997, s. 100).

Situace v oblasti financování sociálních služeb se změnila s platností Zákona č.108/2006 Sb., o sociálních službách. S ním vznikl některým klientům sociálních služeb nárok na příspěvek. Uživatelé sociálních služeb s nárokem na příspěvek na péči

jsou vymezeni v zákonu o sociálních službách (viz níže). Hrazeny úplně či částečně ze strany uživatelů jsou pouze sociální služby výslovně uvedené v tomto zákonu. Hlavním finančním zdrojem subjektů poskytujících sociální pomoc nejsou dotace MPSV, ale přímé platby od klientů. Bez úhrady nákladů jsou poskytovány vybrané sociální služby:

- sociální poradenství,
- raná péče,
- telefonická krizová pomoc,
- tlumočnické služby,
- krizová pomoc,
- služby následné péče,
- sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi,
- sociálně aktivizační služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením,
- terénní programy,
- sociální rehabilitace,
- sociální služby v kontaktních centrech a nízkoprahových zařízeních pro děti a mládež,
- služby sociálně terapeutických dílen.

Podrobněji je financování sociálních služeb vymezeno v zákonu o sociálních službách (*Zákon č. 108/2006 Sb.*). V každém případě právě otázka financování se jeví jako klíčová jak pro uživatele sociálních služeb, tak pro poskytovatele. Je možné, že se změní možnost dostupnosti sociálních služeb pro některé uživatele či že někteří poskytovatelé přijdou o své klienty. Pochopitelně se zde otevírá pole pro další výzkumné práce analyzující vliv této legislativní změny.

#### **14.2.2.2 Příspěvek na péči**

Podle *zákona o sociálních službách* je klientům, kteří jsou závislí na pomoci jiné fyzické osoby, poskytován příspěvek na péči, který bude hrazen ze státního rozpočtu. Příspěvek bude poskytován bez ohledu na příjem občana a jeho majetek. Zákon v systému posuzování počítá podle míry zdravotního poškození a sociálního omezení se *čtyřmi kategoriemi závislosti* – závislost: 1. lehká, 2. středně těžká, 3. těžká, 4. úplná. Finanční rozpětí příspěvku se pohybuje podle stupně závislosti a podle věku žadatele (dvě kategorie – do 18 let a nad 18 let) mezi 2.000 Kč až 11.000 Kč. Při posuzování se bude brát v úvahu zdravotní stav žadatele (vyhodnotí lékař úřadu práce v místě bydliště

žadatele). Obecní úřad obce s rozšířenou působností provede také sociální šetření, při němž bude sociální pracovník zkoumat, jak je žadatel soběstačný a schopný samostatného života. Míra závislosti vychází z úkonů běžného každodenního života, při nichž žadatel potřebuje pomoc nebo dohled. Úkony, které se posuzují, jsou vyjmenovány v zákoně (je jich celkem 36) a podrobněji uvedeny ve vyhlášce. (*Zákon č. 108/2006 Sb.*)

V rámci podporovaných změn financování služeb sociální péče dojde i ke *zrušení některých dávek* využívaných zdravotně postiženými. Zavedení *příspěvku na péči* bude znamenat zrušení částek, které zdravotně postižení pobírají pro bezmocnost. V současné době, je-li důchodce (starobní nebo invalidní) tak bezmocný, že potřebuje ošetření a obsluhu jinou osobou, zvyšuje se mu důchod o 20% při bezmocnosti částečné, o 40% při bezmocnosti převážné a o 75% při bezmocnosti úplné. Procenta se vypočítávají z částky, která se podle zákona o životním minimu považuje za potřebnou k zajištění osobních potřeb osoby, která není nezaopatřeným dítětem. (Hutař) Tato částka slouží k úhradě potřebných úkonů pečovatelské služby. Rodinám pečujícím o postižené dítě, dospělého či starého člena bude zrušen dosavadní *příspěvek při péči o osobu blízkou*. Jakou změnu přinese tento nový příspěvek zdravotně postiženým a jaký to bude mít dopad na financování a ekonomiku sociálních služeb, to je předmětem zkoumání. Z výzkumu VÚPSV vyplývá, že v některých modelových případech se finanční situace ZP nebo rodin pečujících o ZP mírně zhorší, jindy zase zlepší. S obdobným dopadem se počítá i pro ekonomiku institucí financovaných prostřednictvím tohoto příspěvku. (Červenková, 1999)

### **14.2.3 Profesionalizace sociálních služeb**

Vzhledem k tomu, že připravovaný zákon o sociálních službách zasahuje i oblast předpokladů pro činnost v sociálních službách, kde vykonávají odbornou činnost sociální pracovníci a ostatní pracovníci v sociálních službách, považují za užitečné pozastavit se u profese sociálních pracovníků a oboru sociální práce. Sociální práce je náročné a rozporuplné povolání, kladoucí na lidi, kteří se mu věnují, specifické požadavky, a to jak na jejich vzdělání, tak na osobní kvality. Osobními a profesionálními předpoklady sociální práce se ve své publikaci více zabývá Řezníček (1994). O zvláštních nárocích pomáhajících profesí píše více ve své publikaci Kopřiva (1997).

Lidé pomáhající druhým v obtížné životní situaci nejsou v naší kultuře s křesťansko – židovskými kořeny pouze novodobou záležitostí. Babouček (1991, s. 73) pokládá za paradigma sociální práce příběh milosrdného samaritána a nachází v tomto příběhu celou řadu základních rysů sociální práce: „...přátelský soucit s člověkem, který se ocitl v tíživé životní situaci, první pomoc spočívající v uspokojení naléhavých potřeb, zajištění určitého snesitelného a stabilizovaného stavu a vynaložení dalších nákladů na to, aby se zlepšený stav nejen uchoval, ale i zlepšil...“. Pomoc bližním je však více chápána jako dobročinnost, nikoliv jako systematická činnost, případně možné povolání. Pomoc potřebným se ještě v 19. století i na počátku 20. století odehrávala na úrovni dobrovolnictví. Podle Řezníčka (1994) byly těmito dobrovolníky většinou dobře situované, vzdělané a společensky vlivné dámy, které navštěvovaly obyvatele oblastí s vysokou koncentrací chudoby, negramotnosti, alkoholismu, kriminality a dalších sociálních problémů nebo nabízely své rozlehlé domy, snažily se svým osobním příkladem či radou pomáhat ke způsobu života, který samy znaly. S profesí sociálních pracovníků se můžeme setkat na počátku dvacátého století.

„Obrození“ profese sociálních pracovníků se v naší novodobé historii datuje k počátku devadesátých let. Neznamená to, že by tato profese zcela zanikla, avšak od dob První republiky a poválečného období byla přerušena kontinuita vysokoškolského vzdělávání sociálních pracovníků. Sociální pracovníci tak mohli dosáhnout vzdělání maximálně na úrovni tehdejšího pomaturitního „nástavbového studia“, což zhruba odpovídalo dnešnímu vyššímu odbornému studiu. Vysokoškolské studium bylo mezi prvními otevřeno v Praze a v Brně. Filosofická fakulta Karlovy univerzity v Praze umožnila prvním studentům studovat obor sociální práce již v roce 1990 (samostatná katedra vznikla v roce 1991), brněnská Masarykova univerzita o rok později (1991). V současné době lze obor sociální práce studovat na řadě jak státních, tak soukromých vysokých škol.

Zajímavým společným prvkem vysokoškolského studia posledních let je zdůrazňování významu praxe v odborné přípravě sociálních pracovníků. Podle Braunse a Kramera (in Havrdová, 1999) je v kontextu procesu evropské integrace společný požadavek věnovat nejméně 1/3 studia praxi.

V publikaci „Vzdělávací standardy v sociální práci“ (1997, s. 26) je sociální práce charakterizována jako „...odborná činnost, která vyžaduje vysokou odbornou přípravu, dosažení určitého věku, osobní zralosti, zkušeností a etických postojů, a proto nemůže být předmětem středoškolské přípravy ukončené maturitou...“. Autoři

zdůrazňují, že sociální práce je činnost, která vyžaduje vyšší odborné nebo vysokoškolské vzdělání.

Domnívám se, že pouhé vystudování vysokoškolského oboru či vyšší odborné školy neznamená v tomto oboru za vzděláním jednotlivých sociálních pracovníků definitivní tečku. Vzhledem k rychle se rozvíjejícímu oboru sociální práce a měnící se legislativě je velmi důležité průběžné celoživotní vzdělávání. Navíc vzhledem k obsáhlosti oblasti sociální práce je potřebné následné vzdělávání ve specializaci jednotlivých profesionálů.

Těžiště české sociální práce do roku 1989 spočívalo v možnostech dávkové a represivní agendy, pod vlivem společenských změn z počátku devadesátých let však tato profese hledá nové zakotvení. (Řezníček, 1994) Důležitou změnou je přenos iniciativy v oblasti sociální práce z beder státu a případně obcí na nestátní neziskové organizace, případně církevní či soukromé organizace. Sociální pracovníci jsou zaměstnáváni veřejnoprávními institucemi na úrovni střední (celostátní) či místní správy anebo soukromoprávními institucemi jak ziskovými, tak neziskovými. (*Vzdělávací standardy...*, 1997)

Soukromoprávní instituce ziskové i neziskové povahy se mohou zaměřovat na poskytování různých typů sociálních služeb, stejně tak mohou preferovat vybrané cílové skupiny ze široké škály možných uživatelů sociálních služeb. Se **soukromými poskytovateli sociálních služeb** zaměřenými na zisk pro právnickou či fyzickou osobu se nesetkáváme v České republice příliš často. Jako soukromého poskytovatele sociálních služeb si lze v našich podmínkách představit provozovatele domova důchodců či domácí péče. **Nevládní neziskové organizace** se v poslední době mnohde staly rovnocennými partnery obcí, měst, případně krajů nakupujících u těchto institucí sociální služby pro obyvatele spravovaných teritorií.

Při přemítání o uplatnění sociálních pracovníků se můžeme zabývat ještě jedním kritériem, podle kterého si sociální pracovníci mohou vybrat své zaměření již v rámci studia. Níže uvedené činnosti vycházejí z publikace „*Vzdělávací standardy v sociální práci*“ (1997, s. 28-30).

### **Činnosti sociálních pracovníků zaměřením na přímou práci s klientem (mikro úroveň)**

- poradenství,
- streetwork,

- sociální kontrola a dohled (kurátorství, probace),
- mediace,
- sociální průvodcovství a sociální výchova,
- administrativní práce (sociální správa),
- sociální diagnostika.

### **Činnosti sociálních pracovníků se zaměřením na sociální politiku a management (makro úroveň)**

- sociální analýza,
- koncepční činnost (sociální plánování),
- řízení sociální práce (sociální management),
- rozvoj teorie a metodologie (sociální výzkum),
- supervize.

K těmto rovinám řadí Matoušek a kol. (2003b, s. 14-15) ještě třetí úroveň sociální práce, k uvedenému členění se přiklání i Levická (2002, s. 91-92) a další autoři:

### **Činnosti sociálních pracovníků se zaměřením na práci s rodinou a jinými malými skupinami (mezo úroveň; střední úroveň)**

- aktivity se skupinou,
- nspecifická skupinová terapie,
- aktivity organizované pro rodinu nebo skupinu rodin,
- rodinná terapie.

Z tohoto nástinu možných uplatnění sociálních pracovníků je zřejmé, že oblast sociální práce nabízí profesionálům opravdu bohaté možnosti pro uplatnění. Záleží pouze na invenci stávajících profesionálů, jaká oblast pracovního zaměření je jim bližší. Oblastí dosud otevřenou je sektor nevládních neziskových organizací, který nabízí prostor pro vytváření nových pracovních míst, což je úkolem pro novou generaci vysokoškolsky erudovaných sociálních pracovníků. Kompetencemi sociálních pracovníků s akademickým vzděláním se ve své publikaci podrobněji zabývá Matoušek a kol. (2003b) a Havrdová v publikaci *Kompetence v praxi sociální práce* (1999).

Vraťme se však k novému *zákonu o sociálních službách* (Zákon č. 108/2006 Sb.). V této nové legislativní normě je sociální pracovník definován jako „...ten, kdo vykonává sociální šetření, zabezpečuje sociální agendy včetně řešení hmotné nouze, sociálně právních problémů v zařízeních poskytujících služby sociální péče, sociálně právní poradenství, analytickou, metodickou a koncepční činnost v sociální oblasti, odborné činnosti v zařízeních poskytujících služba sociální prevence, depistážní činnost, poskytování krizové pomoci, sociální poradenství a sociální rehabilitace...“.

Z výše uvedeného textu vyplývá, že uvedený zákon znamená zvýšené nároky nejen na kvalitu sociálních služeb, ale i na profesionalitu sociálních pracovníků a pracovníků v sociálních službách, zaměstnaných v této sféře. Znamená nutnost odborné způsobilosti (pro sociální pracovníky je to absolvování vyššího odborného vzdělání nebo vysokoškolského vzdělání v oboru sociální práce či příbuzných oborů) a povinnost dalšího profesního vzdělávání pro sociální pracovníky. Doufejme, že tato náročnost povede ke zvýšení kvality poskytovaných sociálních služeb a ke spokojenosti uživatelů sociálních služeb s lidsky kvalitním přístupem ze strany jejich poskytovatelů.

### 14.3 Typologie sociálních služeb

Odlišný pohled na typologii sociálních služeb nabízí odborná literatura zohledňující širší kontext a nový *zákon o sociálních službách*, jehož úkolem je co nejvíce upřesnit a popsat možné typy sociálních služeb, které mohou poskytovatelé nabízet jejich uživatelům. Zákonem definovaná typologie je však již ověřena využíváním v praxi.

Scháněl (2001a) definuje komplexy sociálních služeb, kterými rozumí zejména azylové domy, centra denních služeb, denní centra, domovy a penziony pro seniory a občany s postižením, domy na půl cesty, podporované zaměstnání a chráněné bydlení, chráněné dílny, komunitní centra, kontaktní práce, krizovou pomoc, noclehárny, osobní asistenci, pečovatelskou službu, poradenství, ranou péči, respitní péči, stacionáře a terapeutické komunity. Scháněl (ibid) také uvádí následující členění sociálních služeb z hlediska povahy jejich činnosti, délky trvání a místa poskytování.

Podle charakteru činnosti mohou být sociální služby členěny na *služby sociální péče* (alternativně služby zaměřené na vyrovnání příležitostí nebo odstranění bariér), *služby sociální intervence* (alternativně služby zaměřené na změnu) a *služby sociálních aktivit* (alternativně služby zaměřené na využití volného času).



Podle místa poskytování jsou sociální služby členěny na *služby spojené s bydlením v zařízení* (alternativně pobytové), *služby spojené s návštěvou zařízení* (alternativně ambulantní) a *služby spojené s návštěvou uživatele* (alternativně terénní).

Podle délky trvání služby jsou sociální služby členěny na služby *dlouhodobé*, *střednědobé* a *krátkodobé*. *Dlouhodobými službami* se rozumí takové služby, jejichž cíle a záměry jsou uskutečňovány v průběhu časového období, jehož horní hranice není předem limitována. *Střednědobými službami* se rozumí služby trvající zpravidla maximálně 1 rok. *Krátkodobými službami* se rozumí služby, jejichž cíle a záměry jsou uskutečňovány okamžitě a zpravidla netrvají déle než 1 měsíc.

### 14.3.1 Nová typologie sociálních služeb

Od samotného vzniku koncepce *zákon o sociální pomoci* přetvořeného později na *zákon o sociálních službách* se vede debata o tom, jaké typy sociálních služeb lze do této koncepce zahrnout, především jaké typy sociálních služeb v různých návrzích této legislativní úpravy schází. Do debaty se zapojila široká odborná veřejnost, zejména poskytovatelé sociálních služeb, se záměrem dotvořit tento zákon k všeobecné spokojenosti jak jejich, tak i klientů sociálních služeb.

V *zákonu o sociálních službách (Zákon č. 108/2006 Sb.)*, jehož účinnost vstoupila v platnost od. 1.1.2007, jsou zahrnuty základní druhy a formy sociálních služeb:

- sociální poradenství,
- služby sociální péče,
- služby sociální prevence.

Uvedený zákon – mimo jiné – poměrně podrobně vymezuje jednotlivé typy sociálních služeb a určuje jejich základní činnosti. Za *služby sociální péče* jsou pokládány služby napomáhající osobám se stabilizovaným zdravotním stavem zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost s cílem umožnit jim v nejvyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti. Pokud jejich stav vylučuje, úkolem služeb sociální péče je zajistit těmto lidem důstojné prostředí a zacházení.

Oproti tomu *služby sociální prevence* mají být poskytovány osobám ohroženým sociálním vyloučením pro krizovou sociální situaci, životní návyky, způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňující prostředí, ohrožení práv a zájmů trestnou činností jiné osoby. Cílem služeb sociální prevence je napomáhat

osobám k překonání jejich nepříznivé sociální situace a chránit společnost před vznikem a šířením nežádoucích společenských jevů.

**Sociální poradenství** rozšiřuje nabídku základních druhů a forem sociálních služeb. Podle *zákona o sociálních službách (Zákon č. 108/2006 Sb.)* je úkolem sociálního poradenství poskytovat osobám v nepříznivé sociální situaci potřebné informace přispívající k řešení jejich situace. Je také základní činností při poskytování všech druhů sociálních služeb. Se zaměřením na potřeby jednotlivých okruhů sociálních skupin osob je poskytováno v občanských poradnách, manželských a rodinných poradnách, v poradnách pro oběti trestných činů a domácího násilí a zahrnuje též sociální práci s osobami se specifickými potřebami.

Za sociální služby se též považují **služby poskytované ve zdravotnických zařízeních ústavní péče** osobám, které nejsou schopny vzhledem ke svému zdravotnímu stavu obejít se bez pomoci jiné osoby a nelze jim zajistit jinou péči. Do kategorie sociálních služeb patří podle uvedeného zákona také **sociální rehabilitace** osob se zdravotním postižením. Sociální rehabilitace je vymezena jako soubor specifických činností směřujících k dosažení samostatnosti a soběstačnosti osob v nejvyšší možné míře s ohledem na jejich dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. Cílem sociální rehabilitace je dosáhnout takové míry sociálního začlenění, která umožní lidem se zdravotním postižením pracovní rehabilitaci, rekvalifikaci a následně vhodné pracovní uplatnění.

Za základní druhy **služeb sociální péče** jsou pokládány zejména:

- osobní asistence,
- pečovatelská služba,
- tísňová péče,
- průvodcovské, předčitatelské služby,
- podpora samostatného bydlení,
- odlehčovací služby,
- centra denních služeb,
- denní stacionáře,
- týdenní stacionáře,
- domovy pro osoby se zdravotním postižením,
- domovy pro seniory,
- domovy se zvláštním režimem,

- chráněné bydlení,
- sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních ústavní péče.

Základními druhy *služeb sociální prevence* podle zmiňovaného zákona jsou zejména:

- raná péče,
- telefonická krizová pomoc,
- tlumočnické služby,
- azylové domy,
- domy na půl cesty,
- kontaktní centra,
- krizová pomoc,
- nízkoprahová denní centra,
- nízkoprahová zařízení pro děti a mládež,
- noclehárny,
- služby následné péče,
- sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi,
- sociálně aktivizační služby pro seniory a osoby se zdravotním postižením,
- sociálně terapeutické dílny,
- terapeutické komunity,
- terénní programy,
- sociální rehabilitace.

Podrobný popis a charakteristiku jednotlivých služeb mohou zájemci nalézt v *zákonu o sociálních službách (Zákon č. 108/2006 Sb.)* a v příloze č. 1 této práce.

Tato dlouho očekávaná legislativní úprava sociálních služeb vychází – jak je uvedeno v *Důvodové zprávě* (s. 51) – z *Evropské sociální charty*, základní principy zákona reagují na její požadavky co do dostupnosti sociálních služeb, rovného přístupu k těmto službám, předcházení sociálnímu vyloučení a subsidiarity sociálních služeb k jiným systémům sociální ochrany.

Je pravděpodobné, že problémy, se kterými se potýkali poskytovatelé sociálních služeb a jejich uživatelé, nevyumizí ze dne na den. Je však reálné očekávat, že změny ve způsobu financování a dohled na kvalitu poskytovaných sociálních služeb povedou k radikálnímu zlepšení fungování systému sociálních služeb a vytvoří předpoklady, aby se reforma oblasti sociálních služeb stabilizovala k co nejvyšší možné míře spokojenosti všech zúčastněných subjektů.

## 15. Plánování sociálních služeb

Jednou z klíčových otázek sociálních služeb je způsob jejich plánování a možnost rozvoje v rámci daného regionu. V zásadě existují dvě možnosti – jednou je *komunitní plánování* a druhou *sociálně demografická analýza obce*. Obce mají možnost přistupovat k plánování sociálních služeb zodpovědně a rozhodnout se pro koncepci sociálních služeb, která odpovídá specifickým potřebám daného regionu i potřebám jednotlivých občanů. Dvě výše uvedené možnosti vycházejí z rozdílného způsobu mapování potřeb v sociální oblasti. (Květenská, 2005)

V této otázce však není úplně jasno. Obě metody jsou popisovány samostatně, avšak praxe ukazuje, a zástupci některých obcí se k této myšlence hlásí, že využívají obě metody. Lze však předpokládat, že v konečné fázi musí upřednostnit jednu z uvedených metod, protože výsledky obou se mohou lišit. Předmětem zájmu výzkumné části této disertační práce bude také zjistit, kterou z uvedených metod jednotlivé obce třetího typu při plánování struktury sítě sociálních služeb upřednostňují.

### 15.1 Sociálně-demografická analýza (sociodemografická analýza, SDA)

Tato metoda je postavena na expertní analýze, která by pomocí normativů měla zpracovateli umožnit vyhledat a popsat sociální skupiny, které jsou nejčastěji klienty sociální pomoci (cílové skupiny), které zpravidla potřebují pomoc, a dále ty skupiny osob, s jejichž způsobem života jsou spojena rizika apod. Zpracování sociální analýzy by mělo přispět k tvorbě, popřípadě být součástí celkové analýzy obce, města či regionu, která tím, že vychází z historických, geografických, demografických, ekonomických a dalších skutečností, je předpokladem pro vytváření dlouhodobější rozvojové strategie obce, města či regionu. V tomto směru jsou důležité údaje o sociálně-demografickém složení obyvatel a o některých sociálně ekonomických jevech, jako je nezaměstnanost, dojíždění apod. (Průša a Víšek, 1998) Toto pojetí, které klade důraz na provedení demografické analýzy a porovnání s normativy, zároveň upozorňuje na celostátní průměrnou velikost problémových částí sociálních skupin. V chápání svého cíle je zaměřeno na výhled do budoucna.

Za předního českého odborníka na SDA je pokládán Průša, který pravidelné zpracování sociálně demografické analýzy včetně plánu rozvoje sociálních služeb

pokládá za nástroj k udržení stability finančních prostředků ze strany státu a krajů v systému vícezdrojového financování. Sociálně-demografická analýza obce by měla být nástrojem, který by obcím měl napomoci v poznání a uspokojování sociálních potřeb jejich občanů tak, aby jimi koncipovaný plán rozvoje sociálních služeb odrážel objektivní potřeby občanů daného území a poskytoval dostatek relevantních informací pro financování navrhovaných sociálních aktivit ze strany státu a kraje. Zpracování plánu rozvoje sociálních služeb by mělo být nedílnou součástí zpracování dlouhodobé rozvojové strategie obce (města), která by odrážela historické, geografické, demografické, ekonomické a další skutečnosti tohoto území. (Průša, 2003)

Průša (ibid) navrhuje zpracování sociálně demografické analýzy a na ni navazujícího plánu rozvoje sociálních služeb ve třech etapách:

- provedení demografické analýzy a prognózy obce (města) a jejího spádového území;
- zpracování SWOT analýzy (více viz podkap. 6.2.1), v jejímž rámci by měla být věnována pozornost zejména zmapování vybavenosti dané obce (města) a jejího spádového území a porovnání zjištěných parametrů s hodnotami vybavenosti okolních regionů a celostátními hodnotami, zdůvodnění zjištěných odchylek a zmapování neuspokojených potřeb občanů;
- zpracování plánu rozvoje sociálních služeb na základě poznatků zjištěných v předchozích etapách.

Velmi důležité je zapojení všech aktérů do procesu definování skutečných potřeb na základě výsledků sociodemografické analýzy daného území. Průša (ibid) pokládá za nezbytné vycházet z analýzy demografického vývoje a prognózy vývoje obyvatelstva (v současné době je zpracována do roku 2030), přičemž je nezbytné věnovat pozornost změnám v relevantních sociálních skupinách.

Sociálně-demografická analýza statisticky vymezuje dané území. Na základě jejích výsledků aktéři společně přesně určují skutečné potřeby obyvatel území s ohledem na možnosti, které dané území skýtá. Tento proces připomínkování by se měl podle Scháněla a Hlouška (2005) odehrávat u jednoho stolu za rovné účasti všech aktérů. Podpořen by měl být míněním veřejnosti. Není přitom účelem pouze opsat daný stav, ale definovat i současné možnosti, technické vybavení, potenciály ke spolupráci atd. Vše je nutné vždy činit s ohledem na technické, odborné i finanční možnosti zúčastněných.

Je tedy zjevné, že sociálně-demografická analýza je postavena na datech zpracovaných experty, zajímavé je i zmíněné „...zmapování neuspokojených potřeb občanů...“. Kromě citovaných autorů se možností participace zapojení poskytovatelů a uživatelů na sociálně-demografické analýze žádní další autoři nezabývají.

### **15.1.1 Normativy vybavenosti územních celků sociálními službami**

V souvislosti se sociálně-demografickou analýzou se v odborné literatuře setkáme s pojmem *normativy vybavenosti*. Normativy vybavenosti by měly být určitým vodítkem, vzorovým ukazatelem, jaké zastoupení a jakou kapacitu by ta která služba měla na daném území mít. Pro jejich správné využití je však nutné znát ekonomické a především demografické statistiky pro dané území. Jde především o věkovou strukturu obyvatel, velikost všech cílových skupin, jejich potřeby a požadavky, analýzy budoucího vývoje. Některé údaje eviduje statistický úřad, jiné je třeba získat průzkumem potřeb v území, pomocí dotazníků nebo nejlépe pomocí komunitního plánování. (*Obce, města, regiony a sociální služby*, 1997)

Uvedené normativy byly zpracovány univerzálně v 80. letech 20. století. Nejsou nikterak uzákoněny, jsou to pouze orientační údaje. Tyto normativy by měly být užitečné jak obcím, které znají podrobně věkovou strukturu obyvatel, tak těm, které mají informace pouze o celkovém počtu obyvatel. (Tomeš a kol., 2002)

Doporučené ukazatele vybavenosti byly zpracovány ve čtyřech úrovních (ibid):

- jako orientační údaje vymezující velikost cílových sociálních skupin,
- jako normativy vybavenosti vybranými sociálními službami,
- jako přehled územní distribuce sociálních služeb,
- jako orientační standard vybavení spádové (pověřené) obce a jejího území.

Tyto normativy je však podle Tomeše a kol. (2002) potřeba konfrontovat s výsledky sociální analýzy obce a na základě rozboru vzít v úvahu konkrétní údaje daného území. Tomeš (ibid) pokládá zpracování sociálně-demografické analýzy obce za předstupeň zpracování komunitního plánu rozvoje sociálních služeb.

## **15.2 Komunitní plánování**

*Komunitní plánování* sociálních služeb je metoda, která zapojuje všechny účastníky systému sociálních služeb (tedy uživatele, poskytovatele a zadavatele) do přípravy a uskutečňování plánu sociálních služeb. Zvyšuje tak podíl občanů na

rozhodovacím procesu o způsobu jejich zajišťování, legitimizuje rozhodování řídicích a zastupitelských orgánů a zvyšuje míru zapojení občanů do dění v obci. Komunitní plán obsahuje popis a analýzu existujících zdrojů a statistické, sociologické a demografické údaje, toto vše propojuje s popisem a analýzou existujících přání a potřeb obyvatel v oblasti sociálních služeb. (Vasková a Žežula, 2002) Nabízí se zde stručná charakteristika – „*tady a teď*“.

Kramer a Specht (1983) odlišují rozvoj komunity od komunitního plánování (viz kapitola 1). *Komunitní rozvoj* zaměřuje úsilí na mobilizaci lidí, kteří přímo ovlivňují podmínky v komunitě, ve skupinách a organizacích jim umožňuje aktivně se podílet na problémech sociálních a jiných, které se jich týkají. *Komunitní plánování* se zaměřuje na sjednocení a koordinaci zařízení a organizací v komunitě, jako zvláštních komunitních akčních systémů, také zahrnuje úsilí pomoci v nadcházejících změnách ve stanoviscích, strukturách, funkcích, zdrojích, rozhodovacích procesech, politických vlivech a v praxi dobrovolných a obecních zařízení.

Komunitní plánování lze také podle Scháněla (2001a) charakterizovat jako proces, při kterém definujeme, jak by měla vypadat síť sociálních služeb v horizontu 2 až 5 let a jakými způsoby se budou síť sociálních služeb rozvíjet. Účastníci společně vytváří plán zajištění všech potřebných služeb pro předem stanovenou komunitu, a to formou vyjednávání všech partnerů účastnících se prací v různých pracovních komisích, a také formou následného vzájemného vyjednávání a prosazování dílčích zájmů jednotlivých partnerů. Ve své práci *komunitním plánováním* rozumím pouze aktivity, při kterých, podle výše uvedené definice, se pracovní skupiny skládají ze tří aktérů: zadavatelů, poskytovatelů a uživatelů. Vasková a Žežula (2002, s. 11-12) shrnují ***základní principy komunitního plánování*** takto:

- partnerství mezi všemi účastníky,
- zapojování místního společenství,
- hledání nových lidských a finančních zdrojů,
- práce s informacemi,
- průběh zpracování komunitního plánu je stejně důležitý jako výsledný dokument,
- zohlednění již vytvořené a osvědčené spolupráce,
- kompromis přání a možností.

K výhodám komunitního plánování patří fakt, že posiluje soudržnost dané komunity a umožňuje plánovat sociální služby na základě zjištěných potřeb v komunitě. Výhodou také je, že v rámci dohody zúčastněných lze stanovit priority těchto zmapovaných potřeb. Tyto dohody mezi účastníky komunitního plánování mohou být pochopitelně flexibilní a mohou reagovat na měnící se situaci. V návaznosti na tyto zmapované potřeby občanů regionu lze vybudovat optimální síť sociálních služeb.

Nelze opomenout rizika komunitního plánování. Jedním z nich jsou náklady na tvorbu plánu převyšující přínos. Plán také může řešit pouze problémy ohrožující existenci některých služeb nebo poskytovatelů. Při využití komunitního plánování také hrozí upřednostňování intuice před formálním plánováním. (Scháněl; Hloušek, 2005)

Sociální odbor Královéhradeckého krajského úřadu jako jeden z prvních v České republice začal využívat komunitní plánování na krajské úrovni a pomáhá metodicky i při využití komunitního plánování v rámci Královéhradeckého kraje na obecní úrovni. Na základě zkušeností doporučuje jednotlivé fáze komunitního plánování (viz tabulka č. 3).

*Tabulka č. 3: Fáze komunitního plánování*

<b>1. fáze</b>	<b>S čím je třeba začít</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zformování prvotní pracovní skupiny</li> <li>• určení, koho je do přípravy KP zapojit</li> <li>• způsob oslovení a přizvání dalších účastníků</li> <li>• plán pro získání politické podpory ze strany obce</li> <li>• informační strategie</li> </ul>
<b>2. fáze</b>	<b>Vytvoření řídicí struktury pro KP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zapojení všech účastníků procesu</li> <li>• vytvoření organizační a řídicí struktury pro zpracování KP</li> <li>• stanovení pravidel jednání řídicí struktury</li> </ul>
<b>3. fáze</b>	<b>Porozumění problémům v komunitě</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• představení cílů, zájmů a potřeb všech účastníků</li> <li>• vytvoření a zveřejnění mechanismů pro aktivní spoluúčast veřejnosti</li> <li>• provedení analýzy potřeb a zhodnocení existujících zdrojů</li> <li>• zhodnocení silných a slabých stránek existujícího systému sociálních služeb</li> <li>• vyjmenování příležitostí a rizik a nastínění trendů pro rozvoj sociálních služeb</li> </ul>



<b>4. fáze</b>	<b>Návrh rozvoje sociálních služeb</b>	<p>Představa rozvoje SS obsahuje zejména:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• hlavní hodnoty, na kterých stojí systém sociálních služeb a které budou respektovány při tvorbě a naplňování KP</li> <li>• směr, kterým se bude síť sociálních služeb nadále ubírat</li> <li>• cíl, kterého má být v dlouhodobém horizontu dosaženo</li> <li>• překážky, které je nutné překonat</li> <li>• regionální i nadregionální zdroje, které je možné využít</li> <li>• všemi účastníky akceptovaná představa rozvoje sítě sociálních služeb</li> </ul>
<b>5. fáze</b>	<b>Strategie rozvoje sociálních služeb</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• plán postupných kroků a úkolů k dosažení stanovených a priorit</li> <li>• systém sledování realizace KP</li> <li>• zpracování konečné verze KP</li> <li>• předložení textu KP k připomínkování veřejnosti</li> <li>• schválení KP zastupitelstvem</li> </ul>
<b>6. fáze</b>	<b>Od plánování k provádění</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uskutečňování plánu</li> <li>• informování veřejnosti o uskutečňování KP</li> <li>• průběžné vyhledávání a zapojování nových partnerů</li> <li>• průběžná kontrola plnění KP a případné jeho změny</li> </ul>

Zdroj: Vasková a Žežula, 2002, s. 13-14

Zkušenosti obcí s jednotlivými možnostmi plánování sociálních služeb jsou zatím nedostatečné, krátkodobé. Proto výraznější výhody či nedostatky obou uvedených možností koncepcí obecní sociální politiky zatím nelze hodnotit z dlouhodobého horizontu. Jisté je pouze to, že nastavený směr obcí či krajů vyžaduje sledování potřeb občanů. Tento smysl sociálních služeb by neměl nezaniknout v boji o krátkodobé politické cíle regionálních politiků.

### 15.2.1 SWOT analýza

V kontextu komunitního plánování jsem se v praxi často setkala s využíváním tzv. SWOT analýzy, používané především ve světě obchodu. Za jejího zakladatele je pokládán Albert Humphrey ze Standfordské univerzity, který ji využíval při řešení výzkumného úkolu v 60. a 70. letech minulého století. (*SWOT analysis*, <http://en.wikipedia.org>) Tzv. SWOT analýza umožňuje uspořádat a vyhodnotit všechny

zdroje a možnosti sítě, popř. jednotlivých služeb a využít jejich plné kapacity. Zkratka SWOT se již obecně vžila, zahrnuje v sobě anglická označení pro **silné** (*strong stránky*), **slabé** (*weak stránky*), **příležitosti** (*opportunities*) a **hrozby** (*threats*) ve vztahu k posuzované záležitosti. Více o možnostech této přehledné analýzy je převážně v publikacích zabývajících se regionalistikou (např. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, 2001; Janečková a Vašíková, 1999)

Návrh, na které oblasti se v rámci analýzy organizace mohou účastníci zaměřit, uvádějí Scháněl a Hloušek (2005, s. 10) (viz tabulka č. 4). Pokládají tuto metodu jako vhodnou pro komunitní plánování.

**Tabulka č. 4: SWOT analýza**

Vnitřní vlivy	<b>SILNÉ</b> (strong) Co organizace dělá dobře?	<b>SLABÉ</b> (weak) Co se organizaci nedaří?	management org. struktura zaměstnanci dobrovolníci public relations fundraising finance účetnictví realizace programů informace komunikace v týmu
Vnější vlivy	<b>PŘÍLEŽITOSTI</b> (opportunities) Jaké jsou příležitosti, které organizace může využít?	<b>HROZBY</b> (threats) Co ohrožuje budoucnost organizace?	zákazníci konkurenti dárci spolupracovníci  ekonomické, demografické, sociální, právní kulturní podmínky

Zdroj: Scháněl a Hloušek (2005, s. 10)

Dlouhodobé (strategické) cíle by podle Scháněla a Hlouška (2005, s. 10) měly vycházet ze situační analýzy, zejména ze SWOT analýzy. Dobře stanovené cíle:

- jasně ukazují směr,
- jsou realistické,
- orientují se na výsledek,
- pohybují se v horizontu několika let.

Výhodou SWOT analýzy je její relativní jednoduchost, se kterou dává strukturu důležitým kritériím pro hodnocení uspořádání modelu určité organizace či způsobu jejího řízení atd. Její využití je široké, velmi vhodné je především v oblasti sociálních služeb, ale i v řízení různých organizací či marketingu. Scháněl (2001a) například využívá SWOT analýzy při hodnocení různých modelů veřejné správy. Záměrem bylo představit možné výhody a nevýhody jednotlivých modelů představitelům krajské samosprávy, Radě Královéhradeckého kraje a dalším účastníkům.

### 15.3 Osobní vazby

Sociologie se zabývá i společenstvím v malých městech. Například ve Spojených státech amerických je tomuto tématu věnována zvláštní pozornost, která je však vzhledem ke kulturním a společenským odlišnostem Evropy na naše podmínky nepřenosná, tyto zkušenosti mohou být pouze inspirativní. Jedním z těchto zajímavých poznatků je teze, že optimální velikost pro sousedství je 500 obyvatel, zatímco optimální komunita (společenství) zahrnuje 5.000 obyvatel. Tato čísla se podle sociologů zdají být ideální pro pěstování důvěrných vztahů v malých městech. (*International Encyclopedia of Sociology*, 1995)

V své práci se pokusím prostřednictvím dotazovaných respondentů zjistit, jaký mohou mít vliv osobní vazby ve zkoumaných teritoriích obcí III. typu, která přesahují ve všech případech 10.000 obyvatel (viz příloha č. 2). Jako vliv v tomto případě můžeme chápat společně s Prorokem a Lisou (2003, s. 125) „...vztah dvou subjektů (A,B), ve kterém požadavky, přání, preference jednoho z nich (A) působí na druhý subjekt v té míře, že B změní svou činnost nebo rozhodnutí ve směru očekávaném nebo požadovaném působícím subjektem A...“.

Lze předpokládat, že zejména v menších obcích nelze vyloučit vliv osobních důvěrných vztahů. Nelze však pevně stanovit, zda je vliv osobních vztahů záporný či kladný. Je možno si však také představit, že i v případě osobních vztahů mezi poskytovateli a zadavateli nemusí mít tento kontakt výrazný vliv na budování sociálních služeb konkrétními poskytovateli. Mají vliv vazby některých zastupitelů na některé poskytovatele? Lze tento vliv zaznamenat u správních obvodů obcí s rozšířenou působností?

*Klientský vztah* jako negativní variantu osobních vztahů zmiňuje Keller (2002) a Buriánek (2003). Podle Kellera (in Buriánek, 2003, s. 82) je *klientelismus* „...založen

na nerovnosti: patron představuje vlivnou osobu chránící své klienty, kteří jsou mu povinováni oddaností a drobnými úsluhami...“. *Klientelismus* v praxi vede k rozvoji konexí a protekce. I v sociálních službách se může tento negativní jev pochopitelně projevit.

Z rozhovorů vedených s respondenty v praktické části této práce vyplývá význam osobních vztahů pro plánování sociálních služeb. Otázkou však zůstává, jakou hodnotu a význam respondenti osobním vztahům přikládali. Možností je celá škála, zajímavé je samotné přisouzení významu respondenty.

## **15.4 Politické programy významných stran**

Vliv politické reprezentace a zejména politických programů významných stran je dalším důležitým faktorem, který stojí za sledování. Podle Daviese (2000) procesům, které usilují o zvládnání nebo řešení konfliktu zájmů mezi lidmi, rozumí politologie. Místní politika podle možností udržuje klidné vztahy mezi organizovanými skupinami ve společnosti. V uvedené stati (ibid) o vztahu sociální práce a politiky autor připisuje vlivu sociální práce například legislativní změny ve společnosti a změny prováděné jak na centrální, tak na lokální úrovni, mobilizované zájmovými skupinami včetně sociálních pracovníků a některými uživateli sociálních služeb. Jiný anglický autor Denney (1998) kritizuje popisy sociální práce, které zdůrazňují význam ideologie. Ve výzkumné části této práce se proto pokusím odhalit význam politického uspořádání v sledovaných obcích.

Na teoretické rovině se vztahem státu, politiky a moci zabývají ve svých publikacích například Giddens (1999), Buriánek (2003) a Keller (2002). V této souvislosti budu analyzovat výsledky komunálních voleb, které jsou rozhodujícím prvkem ve složení samosprávného orgánu obce. Z výsledků komunálních a krajských voleb lze sice vysledovat klesající zájem voličů (viz tabulka č. 7), nelze však opominout možnost regionálních komunálních politiků působit na voliče prostřednictvím lokální sociální politiky a poskytovat podporu například sociálním službám pro určité skupiny obyvatelstva, které mohou být voliči určité strany. Jde o jednoduchý předpoklad, že volič bude uvažovat o tom, jaké konkrétní kroky (např. vybudování sociálních služeb) byly podpořeny ve volebním období převahy určité strany, a pokud bude spokojen, bude tuto stranu pravděpodobně volit v příštím volebním období.

V tabulkách č. 5 a 6 jsou uvedeny pouze vybrané politické strany, kritériem výběru je obecné povědomí o jejich existenci, jde o významné strany zastoupené v Parlamentu ČR. Dále jsem vybírala dle výrazného procentuálního podílu mandátů či výrazného procenta hlasů přidělených voliči. Tabulka č. 5 ukazuje výsledky voleb v České republice v období 1994 – 2002. Je zde patrný mírný pokles počtu kandidátů zvolených za ODS a velmi mírný nárůst počtu kandidátů zvolených za KSČM. Procentuální podíl ČSSD na mandátech trvale mírně stoupá, zatímco procenta získaných hlasů zaznamenala v roce 2002 (oproti prudkému nárůstu v roce 1998) mírný pokles. Nejvýraznějším podílem mandátů jsou zastoupena Sdružení nezávislých kandidátů.

*Tabulka č. 5: Vybrané výsledky komunálních voleb v České republice*

Politické strany	Komunální volby 1994		Komunální volby 1998		Komunální volby 2002	
	% hlasů	% mandátů	% hlasů	% mandátů	% hlasů	% mandátů
ODS	28,7	11,8	24,3	9,1	25,2	9,2
KSČM	13,4	8,2	13,6	9,2	14,5	9,1
ČSSD	8,1	2,4	17,5	6,8	15,6	7,5
KDU-ČSL	7,6	12,4	10,6	11,4	9,6	9,6
US	-	-	5,5	1,1	3,3	0,7
Sdružení nezávislých kandidátů	7,1	39,1	11,3	42,3	10,2	41,6
Nezávislí kandidáti	26,3	10,8	13,2	13,3	1,3	11,59

*Zdroj: Možný(2002, s. 131); Volby do zastupitelstev v obcích... (www.volby.cz)*

Tabulka č. 6 zachycuje vybrané výsledky komunálních voleb ve Východočeském a později Královéhradeckém kraji. Tyto výsledky nejsou vzhledem k územní změně srovnatelné. Přesto je zde patrné vysoké procentuální zastoupení mandátů získaných kandidáty Sdružení nezávislých kandidátů, což koresponduje s výsledky v celé republice (viz tab. č. 5). Z velkých stran je vepředu ODS, která zde má o něco menší vliv než v rámci celé ČR (dtto). Další výrazné strany (KSČM, ČSSD a KDU-ČSL) získaly zejména v letech 1998 a 2002 obdobný počet hlasů, avšak procentuální podíl získaných mandátů tomu příliš neodpovídá. Ve srovnání s komunálními volbami v rámci celé České republiky, je v Královéhradeckém kraji

oproti ČR větší procento mandátů získaných kandidáty Sdružení nezávislých kandidátů, zatímco velké strany mají v Královéhradeckém kraji podíl výrazně menší.

**Tabulka č. 6:** Vybrané výsledky komunálních voleb ve Východočeském a později Královéhradeckém kraji

Politické strany	Komunální volby 1994 ve Východočeském kraji		Komunální volby 1998 v Královéhradeckém kraji		Komunální volby 2002 v Královéhradeckém kraji	
	% hlasů	% mandátů	% hlasů	% mandátů	% hlasů	% mandátů
ODS	24,7	9,0	18,9	6,9	22,4	7,6
KSČM	11,8	5,6	12,1	5,7	11,6	5,7
ČSSD	6,3	1,9	10,1	4,2	11,6	3,6
KDU-ČSL	9,1	10,8	11,2	7,8	9,3	5,8
US	-	-	4,5	1,0	4,0	0,8
Sdružení nezávislých kandidátů	11,2	43,5	15,3	47,0	16,3	51,5
Nezávislí kandidáti	2,3	14,35	3,4	19,7	3,0	16,8

Zdroj: Volby do zastupitelstev v obcích... (www.volby.cz)

Pokud se zaměříme na účast voličů ve volbách (viz tab. č. 7), pak z hlediska celé České republiky účast na volbách klesá, mezi lety 1994 a 2002 téměř o 20%. Účast na komunálních volbách ve Východočeském a později Královéhradeckém kraji zaznamenala nárůst mezi lety 1994 a 1998, v roce 2002 je vidět prudký pokles. Přesto účast v komunálních volbách v Královéhradeckém kraji výrazně převyšuje účast voličů v celé České republice.

**Tabulka č. 7:** Účast voličů v komunálních volbách v celé ČR, ve Východočeském a později Královéhradeckém kraji

Typ voleb	Volební účast 1994 (v %)	Volební účast 1998 (v %)	Volební účast 2002 (v %)
Komunální volby ČR	60,7	45	43,4
Komunální volby ve Východočeském kraji	69,4	-	-
Komunální volby v Královéhradeckém kraji	-	75,5	50,7

Zdroj: Volby do zastupitelstev v obcích... (www.volby.cz)

Možností ovlivňovat politické rozhodovací procesy, odbornou literaturou často zmiňovanou, je *lobbying*. **Lobbying** lze podle Potůčka (2005) zjednodušeně vymezit jako prosazování zájmů zájmových skupin do politiky, a to zejména jejich informační, přímé

i nepřímé, vstupování do jakékoli fáze či segmentu tohoto procesu. V tomto smyslu lze považovat *lobbying* za legitimní součást pluralitní demokracie. Vlastní jádro lobbistických aktivit se koncentruje v informačních tocích, jimiž jsou promítány zájmy skupin do veřejné politiky. Jak uvádí Jablůnski (2006), v zemích střední a východní Evropy bývá *lobbying* z hlediska etiky spojován s ambivalentními nebo přímo nelegálními činnostmi. Právní regulace *lobbyingu* existuje v USA, Kanadě, Austrálii a částečně v Německu. Případ *lobbyingu* je specifický, a to především proto, že mezi vlivem na rozhodovací procesy, jenž je uplatňován právně povolenými prostředky, a korupcí není jasná hranice. Nabízí se otázka, zda lobbistické zájmové skupiny působí také v případě budování sítí sociálních služeb. Je možné, že toto téma vzejde z polostandardizovaných rozhovorů s respondenty ve výzkumné části práce.

Dalším z témat, která se mohou objevit, je vliv složení *polického spektra* v zastupitelstvu na plánování sociálních služeb. Pro zjednodušení se ve výzkumné části této práce zaměřím na mapování hlavních politických stran působících v České republice, tedy stran zastoupených v Parlamentu České republiky. Jsou to ODS (Občanská demokratická strana), ČSSD (Česká strana sociálně demokratická), KSČM (Komunistická strana Čech a Moravy), KDU-ČSL (Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová), US (Unie svobody), dále je to Sdružení nezávislých kandidátů a nezávislí kandidáti (viz tab. 5 a 6). Protože tyto zkratky politických stran v České republice pokládám za obecně známé, budu je nadále v textu používat.

Ve shrnující analýze však budu hodnotit pouze odlišení levo-pravé politické orientace. Za základní rysy *levicových stran* pokládá Žaloudek (1999) obhajobu zájmů nižších a středních vrstev společnosti, prosazování účasti těchto vrstev na realizaci politiky a decentralizaci moci. Důraz je kladen na prosazování sociální rovnosti (ve smyslu ochrany sociálně slabých vrstev) včetně rovnosti příležitostí atd. Pro *pravici* je podle téhož autora (ibid) charakteristické zdůrazňování základních svobod jednotlivce a odmítání kolektivismu, zdůrazňování soukromého vlastnictví a svobodného podnikání jako nezbytných podmínek života společnosti. Budu vycházet z předpokladu, že *pravicová orientace* je v zásadě spjata s individualistickými hodnotami a *levicová orientace* oproti tomu s hodnotami kolektivistickými. Mezi *levicové strany* se řadí ČSSD a KSČM. K *pravicovým stranám* se ve svých programových prohlášeních hlásí ODS, KDU-ČSL a US. Není to podrobné odlišení, domnívám se však, že pro účely této práce postačí.

Podrobnější přehled rozložení sil politického spektra v jednotlivých obcích Královéhradeckého kraje je uveden v příloze č. 3.

## 15.5 Vliv krajského úřadu

V nové soustavě státní správy nelze opominout vliv *vyššího článku státní správy*, v toto případě Krajského úřadu Královéhradeckého kraje. Sociální odbor Královéhradeckého kraje v plánování sociálních služeb bezesporu má určitý význam, vzhledem k doporučení směrem k obcím III. typu a jejich motivaci k využívání komunitního plánování. Otázkou zůstává, jaký je tento vliv. Je vnímán ze strany respondentů jako kladný, či jako nevhodně omezující obce, které by bez tohoto vlivu kráčely svou cestou, odlišnou od krajských doporučení, i když s možností dosažení obdobných cílů? Jaký je postoj obcí ke kraji? Podobné otázky či odpovědi vplynuly z rozhovorů s respondenty, jak uvádím ve výzkumné části práce.

## 15.6 Vliv místních podmínek

Kozlová (2005) pokládá za jeden z důležitých faktorů ovlivňujících jak charakter sociální politiky, tak i konkrétní podobu sociálních služeb, *demografický vývoj* a některé *demografické ukazatele* (porodnost, kojenecká a celková úmrtnost, počet obyvatel a jeho vývoj, střední délka života a věková struktura). Kromě demografického hlediska jsou důležité i faktory zahrnující *velikost a správní uspořádání regionu*, dále počty obcí I., II. a III. typu, případně obcí se statusem města. Důležitým kritériem může být, zda sledovaná obec měla či neměla v minulosti status okresního města. Svůj vliv také může mít například nezaměstnanost či *specifika daná regionálními zvláštnostmi* (například geografická poloha správního území), objevit se může i význam přenášené tradice na sledovaném území.

Tyto ukazatele zohledňuje již výše zmíněná sociálně-demografická analýza (viz podkapitola 6.1), popisovaná především Průšou (2003, atd.). Na publikace vzniklé pod vedením Průši (*Obce, města, regiony a sociální služby*, 1997) a zde publikované normativy pro určení potřebnosti sociálních služeb odkazuje i Kozlová (2005). Domnívám se však, že zpracování sociálně-demografické analýzy je v běžné praxi finančně náročné a vyžaduje vysokou odbornost toho, kdo ji zpracovává. Proto zde uvádím vliv místních podmínek ve zvláštní podkapitole, tento vliv může být důležitý,



třebaže nebude zpracována sociálně-demografická analýza podle všech pravidel vymezených odborníky (Průša, 2003; *Obce, města, regiony a sociální služby*, 1997).

Základní demografické údaje jsou zpracovány v přehledu, který zohledňuje pořadí obcí III. typu Královéhradeckého kraje podle hodnocení experty (viz podkapitola 9.3) v příloze č. 2. Tento souhrn ukazuje, že každá ze sledovaných oblastí má svá specifika a záleží na tom, jaký význam respondenti těmto regionálním zvláštnostem přisuzují.

## 16. Shrnutí výsledků teoretické analýzy

Teoretická část disertační práce je zpracována jako východisková hypotéza pro následující část empirickou, vycházím z analýzy a studia dokumentů. Vycházela jsem z tuzemské i zahraniční literatury, místy jsem čerpala z regionálních studií. Vybrané téma je natolik specifické, že jsem se potýkala se zásadním nedostatkem pramenné literatury. Doufám, že tato práce může přispět ke zkoumání problematiky sociálních služeb, o což jsem se snažila i publikováním odborných článků v recenzovaných sbornících. Ve stati shrnující teoretickou část se pokusím zmapovat závěry vyplývající z předchozích kapitol.

### 16.1 Shrnutí

Úvodní část teoretické části je zaměřena na vymezení základního pojmosloví, které využívám v disertační práci. V další kapitole vymezuji sociální služby v širším kontextu sociální politiky, který v této souvislosti vymezuje začlenění a roli sociální pomoci, jejíž součástí jsou právě sociální služby. Zastavuji se podrobněji u systému sociální pomoci, který stavím do role základního rámce pro poskytování sociálních služeb. V této kapitole jsem narazila na nejednotnost používaných pojmů v úzkém kontextu sociální pomoci, proto se na jejich podrobnější analýzu zaměřuji v úvodu zmíněné podkapitoly a nevřazuji je do základní terminologie úvodní části. Za hodné zřetele pokládám zachycení původního právního rámce sociální pomoci a sociálních služeb a procesu tvorby Zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Průběh změn legislativního rámce dokresluje sociální pomoc jako zkoumanou východiskovou oblast sociálních služeb. V těchto kapitolách se zabývám širšími vztahy mezi sociální politikou a sociálními službami, analyzuji kořeny chápání sociálních služeb po roce 1989.

Kapitola zabývající se objekty a subjekty sociálních služeb analyzuje role a legislativní kontext poskytovatelů – orgánů státní správy a samosprávy i soukromoprávních subjektů – a v neposlední řadě i uživatelů sociálních služeb. Na vlastní transformaci sociálních služeb v České republice se zaměřuje následující kapitola. Zde jsou charakterizovány sociální služby a jejich cíle, poslání a principy. Sleduji podstatné změny související s novým systémem sociálních služeb, jako je otázka kvality, změny financování a důraz na profesionalitu. Novým momentem

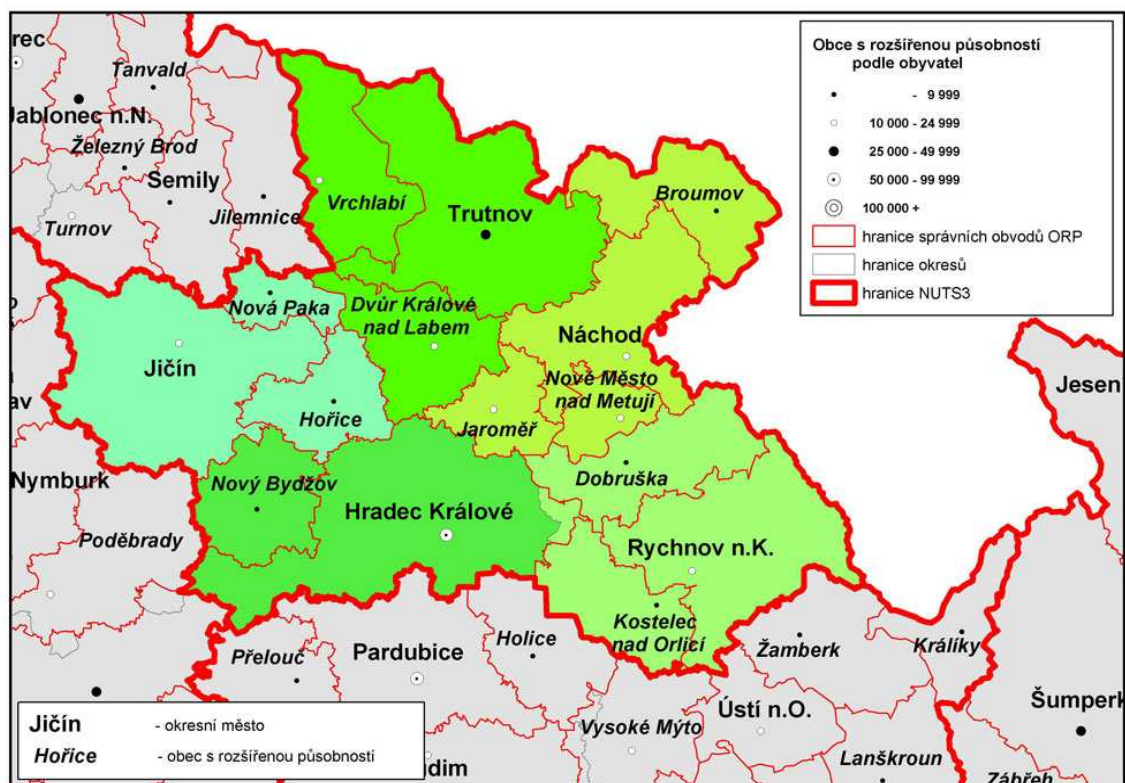
transformace sociálních služeb je i snaha o definování jednotlivých typů sociálních služeb, čemuž se podrobněji věnuji v rámci tématu transformace sociálních služeb. Tyto kapitoly zaměřuji úžeji na samostatné téma sociálních služeb v obecné rovině.

V závěrečné kapitole teoretické části připomínám a analyzuji možné vlivy významné pro plánování sociálních služeb. Vycházím i v tomto případě ze studia dokumentů - odborné literatury a pramenů vztahujících se k této problematice. Předjímám, že praktická část přináší odpověď na některé zajímavé otázky a zároveň rozvíjí analýzu možných vlivů působících na plánování sociálních služeb.

# EMPIRICKÁ ČÁST

## 17. Charakteristika Královéhradeckého kraje

Obr. 1: Administrativní mapa kraje podle obcí s rozšířenou působností k 1.1.2004



Zdroj: Český statistický úřad – Hradec Králové ([www.czso.cz](http://www.czso.cz))

### 17.1 Základní charakteristika území

Královéhradecký kraj se rozkládá v severovýchodní části Čech, jeho hranice s Polskem na severu a východě území tvoří cca 40% celkové hranice kraje. Na území kraje jsou dvě pohraniční pohoří, Krkonoše a Orlické hory; a také úrodná Polabská nížina. V České republice hraničí Královéhradecký kraj s třemi dalšími (Pardubickým, Středočeským a Libereckým) a v nich s celkem 6 okresy.

Kraj má z hlediska základních velikostních charakteristik (rozloha a počet obyvatel) průměrné až mírně podprůměrné parametry v rámci souboru nově vymezených vyšších územně správních celků – krajů. Populační velikostí se Královéhradecký kraj řadí na 10. místo mezi 14 VÚSC (547 296 obyvatel ke konci roku 2004) a rozlohou na 9. místo (cca 4700 km<sup>2</sup>). Hustota zalidnění kraje (115 obyv. na 1 km<sup>2</sup>) nedosahuje republikového průměru. (Český statistický úřad – Hradec Králové, [www.czso.cz](http://www.czso.cz))

Tabulka č. 8: Základní charakteristiky krajů ČR (k 31.12. 2004)

Kraj	Počet obcí		Rozloha v ha		Počet obyvatel		Hustota obyv. na 1 km <sup>2</sup>
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	
Praha	1	0,0	49 590	0,6	1 170 571	11,6	2405
Středočeský	1 146	18,4	1 101 450	14,0	1 144 071	10,8	101
Jihočeský	623	10,0	1 005 687	12,8	625 712	6,1	62
Plzeňský	501	8,1	756 123	9,6	549 618	5,4	73
Karlovarský	132	2,1	331 457	4,2	304 588	3,0	92
Ústecký	354	5,7	533 494	6,8	822 133	8,0	155
Liberecký	216	3,5	316 296	4,0	427 563	4,2	136
<b>Královéhradecký</b>	<b>448</b>	<b>7,2</b>	<b>475 819</b>	<b>6,0</b>	<b>547 296</b>	<b>5,4</b>	<b>115</b>
Pardubický	452	7,2	451 851	5,7	505 285	5,0	113
Vysočina	729	11,7	692 541	8,8	517 153	5,1	75
Jihomoravský	647	10,4	706 562	9,0	1 123 201	11,1	161
Olomoucký	394	6,3	515 904	6,5	635 126	6,2	125
Zlínský	304	4,8	396 386	5,0	590 706	5,8	151
Moravskoslezský	302	4,8	553 520	7,0	1 257 554	12,5	231
<b>Česká republika</b>	<b>6 249</b>	<b>100,0</b>	<b>7 886 680</b>	<b>100,0</b>	<b>10 220 577</b>	<b>100,0</b>	<b>130</b>

Zdroj: Český statistický úřad (www.czso.cz)

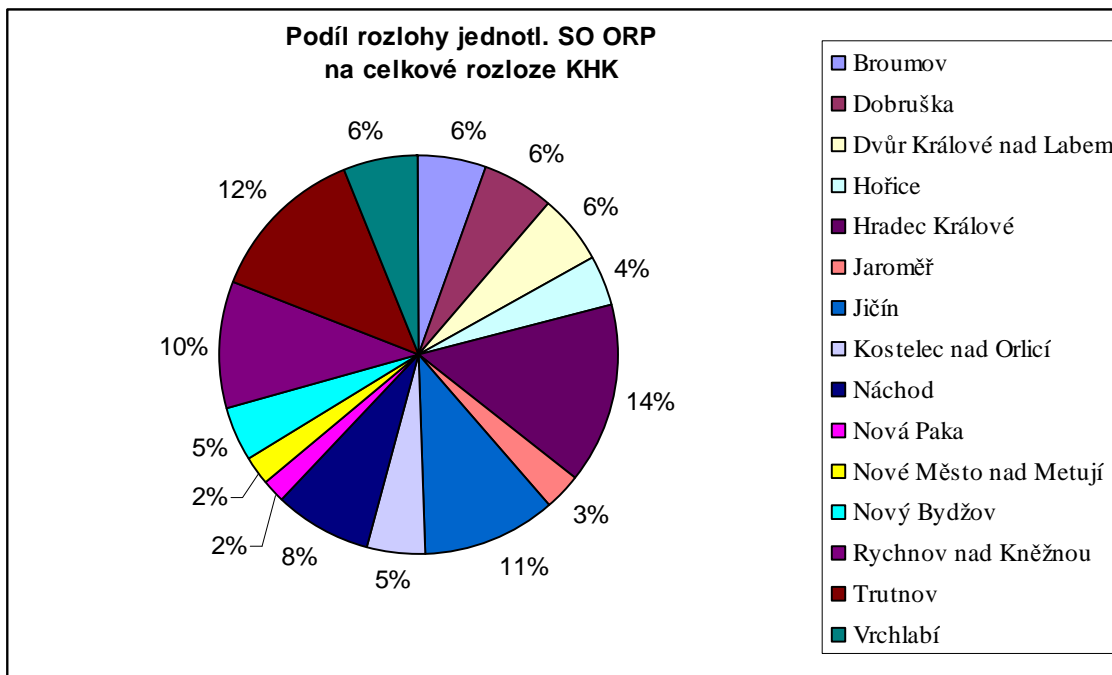
Královéhradecký kraj se člení na 5 okresů (Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou a Trutnov), od 1. ledna 2003 na 15 správních obvodů obcí s rozšířenou působností (dále SO ORP) a 36 spádových obvodů pověřených úřadů (dále bude používán pracovní název mikroregiony). Z celkového počtu 448 samostatných obcí má 43 obcí status města. Malé obce do 499 obyvatel tvoří více než 65 % z celkového počtu. (Český statistický úřad – Hradec Králové, www.czso.cz)

Jednotlivé správní obvody se od sebe značně liší např. počtem obcí, měst, obyvatel, rozlohou a strukturou pozemků, nezaměstnaností, vybaveností obcí, složením domácností apod. V průměru připadá na jeden správní obvod kraje 30 obcí, 36 504 obyvatel a 31 721 ha, což představuje již výše zmíněných 115 obyvatel na 1 km<sup>2</sup>.

Rozdíly v *územní rozloze* jednotlivých SO ORP Královéhradeckého kraje jsou relativně velké (viz příloha č. 2), rozloha správních obvodů se pohybuje v rozmezí 9,7

tisíc až 68,3 tisíc ha. Svou rozlohou největšími územními celky jsou SO ORP Hradec Králové a Trutnov, které se rozkládají na více než 60 tisících ha, nejmenší rozlohu mají SO ORP Nová Paka a Nové Město nad Metují, které nedosahují ani 10 tisíc ha (viz graf 2). Deset správních obvodů má rozlohu menší než je průměr kraje.

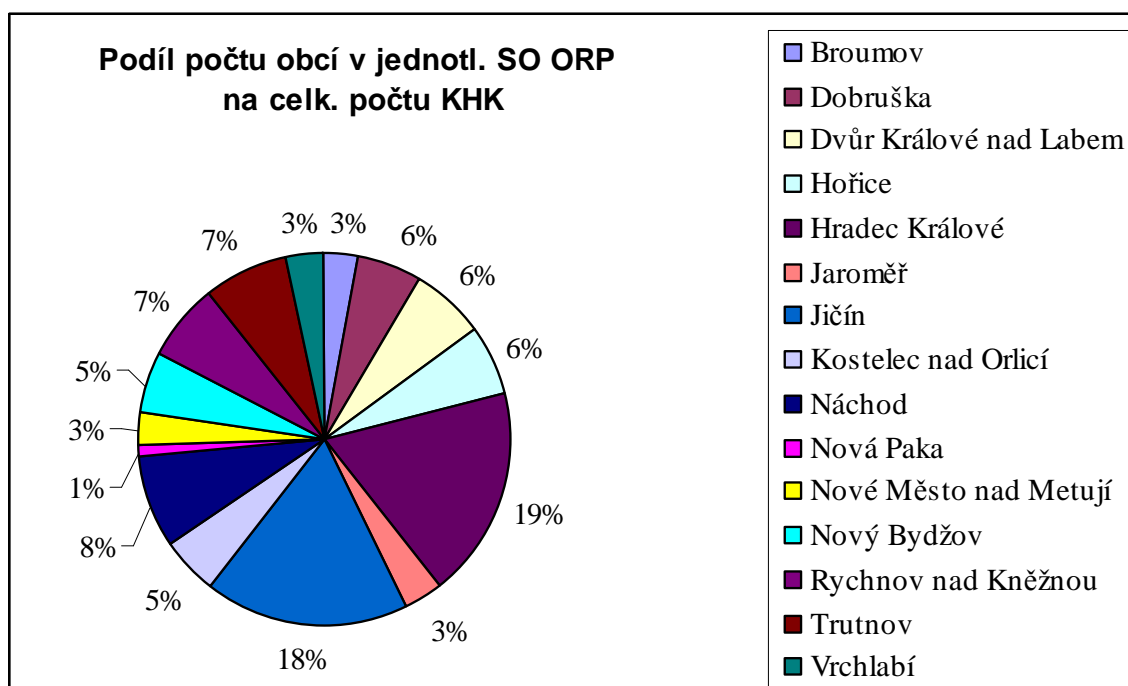
**Graf 2:** Podíl rozlohy jednotlivých SO ORP na celkové rozloze Královéhradeckého kraje, k 31.8.2006



Zdroj: vlastní grafické zpracování údajů ČSÚ – Hradec Králové

Jak bylo uvedeno výše, kraj zahrnuje celkem 448 **obcí**, počet obcí ve správních obvodech je v rozmezí od pěti do 82 (viz příloha č. 2). Největší počet vykazuje SO ORP Hradec Králové (82 obcí) a Jičín (77 obcí), nejméně obcí nalezneme v SO ORP Nová Paka (5 obcí) a Nové Město nad Metují (13 obcí) (viz graf 3). Z uvedeného grafického znázornění vyplývá, že do správního území s největším počtem obcí spadá téměř 40% celkového počtu obcí v kraji. Průměrný počet obcí (30 obcí) v jednom SO převyšují v kraji pouze správní obvody obcí s rozšířenou působností, jež dříve byly sídly okresních úřadů.

**Graf 3:** Podíl počtu obcí v jednotlivých SO ORP na celkovém počtu v obcích v Královéhradeckém kraji, k 31.8.2006



Zdroj: vlastní grafické zpracování údajů ČSÚ – Hradec Králové

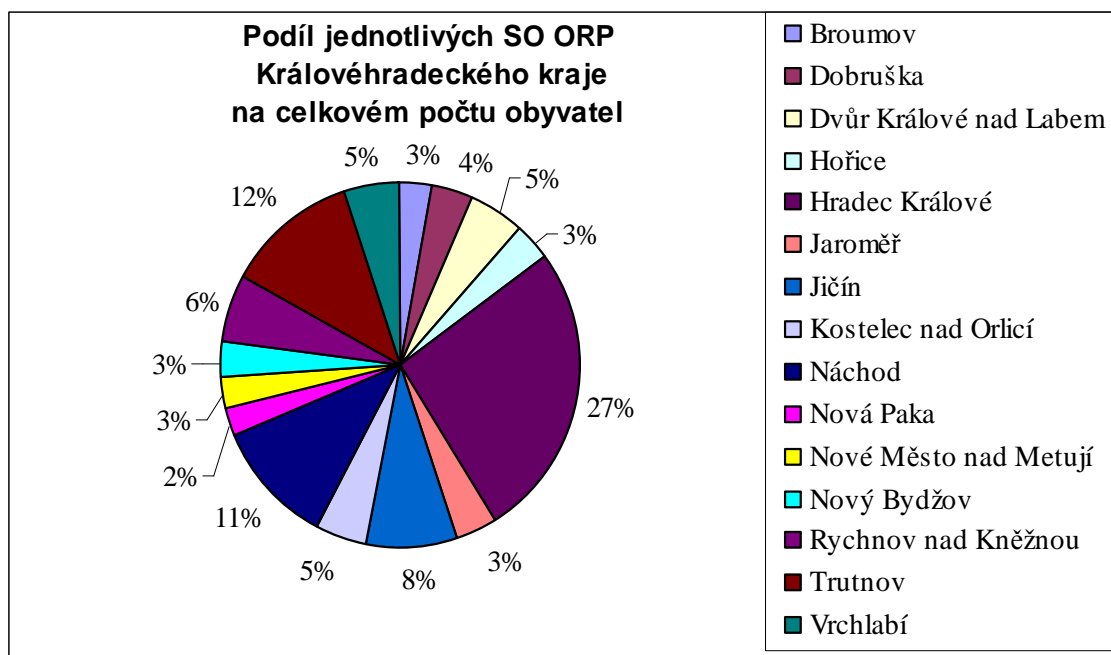
### 17.1.1 Obyvatelstvo

Počet obyvatel v KHK dosahoval hodnot v rozmezí od 13,1 tisíc do 143 tisíc (viz příloha č. 2). Správním obvodem (SO ORP) s největším počtem obyvatel podle posledních údajů Českého statistického úřadu k 31.12.2004 je Hradec Králové (143 162 obyvatel), druhým největším SO ORP je Trutnov s přibližně 65 tisíci obyvatel. Jedenáct správních obvodů je pod hranicí průměru kraje (viz graf 4).

Ve 43 městech kraje žije téměř 70 % obyvatel. Krajská metropole je zároveň i statutárním městem a k 31.12.2003 zde žilo 17,4 % obyvatel kraje, její správní území zahrnuje 27 % obyvatel kraje. Hranici 10 tisíc obyvatel překročilo 9 měst, jsou to všechna bývalá okresní města Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou a Trutnov a další čtyři města Dvůr Králové nad Labem, Jaroměř, Nové Město nad Metují a Vrchlabí.

Hustota obyvatel se podle údajů Českého statistického úřadu (*Porovnání správních obvodů*, s. 104, <http://www.czso.cz>) k 1.1.2004 pohybovala od 67 do 210 obyvatel na km<sup>2</sup>. Nejlidnatější jsou správní obvody Hradec Králové a Náchod, nejméně zalidněny byly správní obvody Broumov, Dobruška a Rychnov nad Kněžnou. Nižší hustotu, než je průměr kraje, má deset správních obvodů.

**Graf 4:** Podíl jednotlivých SO ORP Královéhradeckého kraje na celkovém počtu obyvatel, k 31.8.2006



Zdroj: vlastní grafické zpracování údajů ČSÚ – Hradec Králové

Nejméně urbanizován je správní obvod Nový Bydžov, kde téměř jedna polovina obyvatel žije v obcích do 1 tisíce obyvatel. Nepotvrdil se trend vylidňování nejmenších obcí. V kraji zůstává podíl obyvatelstva v obcích s méně než tisícem obyvatel na stejné úrovni, jako byl před 12 lety, v osmi správních obvodech došlo k nárůstu. Podíl obyvatel v obcích do 5 tisíc obyvatel mírně vzrostl, v obcích nad 5 tisíc obyvatel naopak mírně poklesl. Největší rozdíl zaznamenal správní obvod Vrchlabí, kde v obci Hostinné došlo k poklesu počtu obyvatel pod hranici 5 tisíc. Správní obvody se také liší podílem obyvatelstva žijícím v sídle správního obvodu, v ostatních městech a v ostatních obcích. V šesti správních obvodech (Nový Bydžov, Hořice, Dvůr Králové nad Labem, Jaroměř, Nová Paka a Nové Město nad Metují) nejsou další města kromě sídelního. Naopak na území SO ORP Trutnov je nejvíce měst – sedm. Největší podíl městského obyvatelstva má obvod Hradec Králové, což je dáno koncentrací obyvatel v krajském městě, nejmenší podíl obvod Nový Bydžov. (*Porovnání správních obvodů*, <http://www.czso.cz>)

Věková struktura (viz příloha č. 2) je výsledkem předchozí úrovně demografických procesů a zároveň představuje základ budoucího demografického vývoje. Podle indexu stáří populace, který vyjadřuje poměr postproduktivní (60+ let) a předproduktivní složky (0-14 let), se Královéhradecký kraj řadí mezi pět krajů s nejhorší věkovou strukturou v České republice, v nich připadá na 100 obyvatel v předproduktivním věku



více jak 110 osob v důchodovém věku. (Český statistický úřad – Hradec Králové, [www.czso.cz](http://www.czso.cz))

### **17.1.2 Nezaměstnanost**

Nejdůležitějším indikátorem situace na trhu práce je míra nezaměstnanosti, která je také jedním ze základních kritérií pro vymezení problémových regionů. Přestože určitá míra nezaměstnanosti je v tržní ekonomice potřebná, vysoká úroveň nezaměstnanosti se stává zdrojem nežádoucí sociální i ekonomické nestability.

Dynamický růst míry nezaměstnanosti v České republice od roku 1997, spojený se zvyšováním regionálních rozdílů, byl patrně ovlivněn synergickým působením více faktorů (např. ekonomická recese, začátek politiky razantnější restrukturalizace spojený především s privatizací bank, větší tlak na trhu práce, na který přichází populačně silné ročníky ze 70. let). Jedním z průvodních znaků tohoto vývoje byla také určitá stabilizace obrazu regionálních rozdílů v nezaměstnanosti a postupná krystalizace nejproblémovějších regionů – pánevních oblastí severních Čech a severní Moravy, které se potýkají s bolestivou restrukturalizací neefektivní ekonomické základny s těžištěm v těžkém průmyslu a s velmi problematickou sociální skladbou obyvatelstva. Vývoj v několika posledních letech byl ve znamení určité stabilizace na trhu práce. Míra nezaměstnanosti, která se v České republice snížila, byla na trhu práce zároveň doprovázena postupným vyrovnáváním poptávky (počet volných míst) a nabídky (počet nezaměstnaných).

V Královéhradeckém kraji vykazuje obecná míra nezaměstnanosti o něco nižší hodnotu, než je její průměrná hodnota v České republice. Kraj se řadí mezi prvních pět krajů s nejnižší mírou nezaměstnanosti (viz tabulka č. 9).

*Tabulka č. 9: Obecná míra nezaměstnanosti podle krajů (k 31.12. 2004)*

Kraj	Obecná míra nezaměstnanosti		
	celkem	muži	ženy
Praha	3,9	3,4	4,4
Středočeský	5,4	3,9	7,4
Jihočeský	5,7	5,0	6,6
Plzeňský	5,8	4,8	7,1
Karlovarský	9,4	8,9	10,0
Ústecký	14,5	13,9	15,1
Liberecký	6,4	5,3	7,7
<b>Královéhradecký</b>	<b>6,6</b>	<b>4,9</b>	<b>8,6</b>
Pardubický	7,0	5,7	8,6
Vysočina	6,8	5,3	8,8
Jihomoravský	8,3	7,2	9,7
Olomoucký	12,0	9,6	15,1
Zlínský	7,4	6,7	8,3
Moravskoslezský	14,5	11,9	17,8
<b>Česká republika</b>	<b>8,1</b>	<b>6,8</b>	<b>9,6</b>

*Zdroj: Český statistický úřad (www.czso.cz)*

Mezi jednotlivými SO ORP Královéhradeckého kraje jsou relativně velké rozdíly, přesto nejvyšší ani nejnižší spodní hranice míry nezaměstnanosti nedosahují krajních hodnot České republiky. Mezi oblasti postižené nejvyšší mírou nezaměstnanosti patří periferní oblasti s horší dopravní dostupností: Trutnovsko, Broumovsko a Novobydžovsko. Nejnižší míra nezaměstnanosti byly zaznamenána ve SO ORP Dobruška, Kostelec nad Orlicí a Nové Město nad Metují (viz příloha č. 2).

### **17.1.3 Sociální infrastruktura**

Do sítě zařízení sociální péče patří ústavní zařízení pro důchodce (podle dříve používané terminologie domovy důchodců, penzióny, domy s pečovatelskou péčí), zařízení pro tělesně nebo duševně postižené a zařízení pro další rizikové skupiny obyvatelstva. Tato síť úzce souvisí se sítí zdravotnických zařízení a také se sítí speciálního školství, které je rozvinuto především v trutnovském okrese. Zatímco v předrevolučním období byla sociální péče značně zanedbávaná, v období po roce 1990 se situace v této oblasti velmi zlepšila, a to především díky neziskovému sektoru. Podle respondenta z Krajského úřadu Královéhradeckého kraje se dobře rozvíjí spolupráce s nestátními organizacemi v oblasti prevence sociálně-patologických jevů dětí a mládeže, a to zejména při terénní práci. Velmi významnou skupinou obyvatel

využívajících sociální péči jsou důchodci, jejichž počet soudě z tamních demografických ukazatelů bude i nadále stoupat ve všech okresech regionu.

Za další rizikové skupiny obyvatel v kraji označuje Scháněl (2001b, s.136):

- ekonomicky a sociálně slabé rodiny s dětmi,
- osamělé matky (otce) s dětmi,
- děti z neúplných, rozvrácených rodin,
- děti páchající trestnou činností, zneužívající drogy,
- osoby vracející se z výkonu ústavní nebo ochranné výchovy,
- zneužívatele alkoholu, drog,
- bezdomovce,
- staré a nemocné, pokud jsou osamělí nebo o něž se rodina nestará a nemají zajištěn pobyt v ústavním zařízení.

Ze Schánělovy analýzy sítě sociálních služeb v Královéhradeckém kraji (2003) vyplývá, že počty lůžek ústavů sociální péče i domovů důchodců obecně pokrývají potřebu kraje jako celku. Ve vybavenosti zařízeními sociální péče však existují regionální rozdíly. Zvláště ve velkých městech přetrvává nedostatek lůžek v domovech důchodců a v domech s pečovatelskou službou, určité problémy jsou i přes stávající zlepšení v oblasti péče o tělesně a duševně postižené spoluobčany. Nabídku pracovních příležitostí pro handicapované rozšiřují chráněné dílny, jejich počet a kapacita však stále nevyhovují potřebám regionu.

Touto prací zaměřenou na analýzu plánování sociálních služeb navazují na práce Scháněla (2001a, 2001b, 2003), který se podrobně zabývá sítí zařízení sociálních služeb na území Královéhradeckého kraje. Ve své analytické studii (2003) se věnuje průzkumu mínění o kvantitě a kvalitě sociálních služeb na území kraje z pohledu poskytovatelů a zadavatelů sociálních služeb, vybavení mikroregionů službami a kvantitě služeb na území kraje z pohledu poskytovatelů a uživatelů.

Pokud bychom posuzovali nejčetnější a nejpestřejší strukturu sítě sociálních služeb za kritérium úspěšnosti, jednoznačně nejrozvinutější sociální péče je v SO ORP Hradec Králové (viz příloha č. 4), kde vzniklo a vzniká mnoho nových typů zařízení specializujících se na různé cílové skupiny. Na druhém místě by bylo Rychnovsko a Náchodsko, tedy regiony bývalých okresních měst. Nelze však odmyslet velikost území, počet obyvatel ani počty dalších měst na území. Nejhůře by pak byl hodnocen SO ORP Nový Bydžov, dále Broumov a Kostelec nad Orlicí. Kritérium četnosti a pestrosti sítě

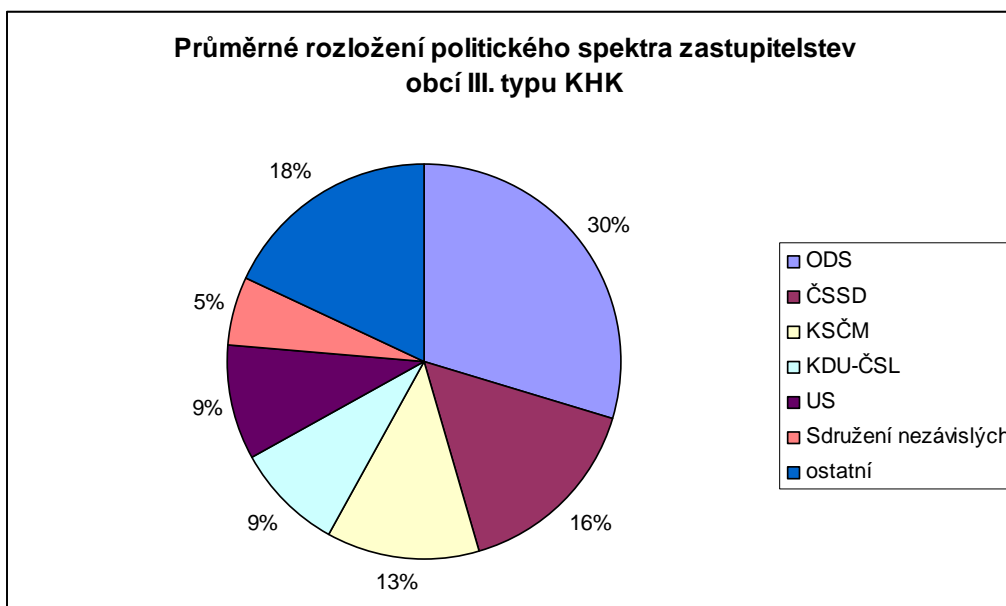
sociálních služeb však nepokládám za validní, pokročilost jednotlivých územních celků Královéhradeckého kraje v plánování sociálních služeb bude hodnocena v následující kapitole (viz kapitola č. 9).

#### 17.1.4 Struktura politického spektra

Ve své studii se budu podrobněji zaměřovat na vliv politického složení zastupitelstva města u jednotlivých obcí III. typu v Královéhradeckém kraji, proto je vhodné pozastavit se u rozložení politických sil v celém Královéhradeckém kraji. Budu se zabývat složením zastupitelstev měst či představiteli starostů z hlediska zastupování politické strany, vzdělání a rodu. Vycházím z analýzy volebních výsledků podle údajů Českého statistického úřadu (*Volby do zastupitelstev...*, <http://www.volby.cz>) pro volební období 2002 – 2006. Podrobnější přehled rozložení politického spektra zastupitelstev obcí III. typu KHK je uveden v příloze č. 3.

Při souhrnné charakteristice obcí III. typu KHK (viz graf 5) lze obecně konstatovat, že převládají zastupitelstva s převahou členů či sympatizantů ODS, dále s členy stran ostatních, které jsou typické pro komunální volby – například strany Volba pro město či jiné výrazné regionální strany. Představitelé ČSSD v tomto souhrnu následují na třetím místě a souhrnně o 3 % méně představitelů mají v zastupitelstvech obcí III. typu KHK zástupci KSČM.

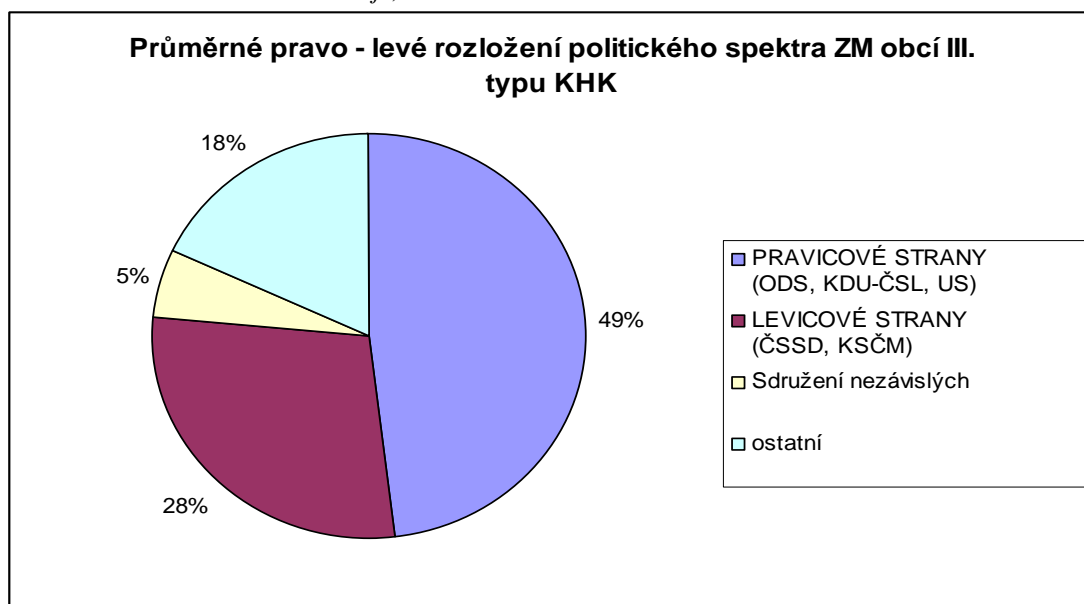
**Graf 5:** Průměrné rozložení politického spektra zastupitelstev obcí III. typu Královéhradeckého kraje, k 31.8.2006



Zdroj: : vlastní grafické zpracování; *Volby do zastupitelstev v obcích...* (<http://www.volby.cz>)

V dalším grafickém znázornění (graf 6) vidíme rozložení poměru sil v zastupitelstvech měst souhrnně ve všech obcích III. typu KHK. Zřetelně vedou pravicové strany, levicové strany mají téměř o 10 % představitelů v zastupitelstvech měst méně. Je zřejmé, že ve větších městech Královéhradeckého kraje dávají voliči přednost pravicově orientovaným stranám. Nelze pominout ani výrazný podíl představitelů *jiných* politických stran, u kterých není důležitá pravo-levá orientace, ale výrazné zaměření na komunální politiku.

**Graf 6:** Průměrné pravo-levé rozložení politického spektra zastupitelstev obcí III. typu Královéhradeckého kraje, k 31.8.2006

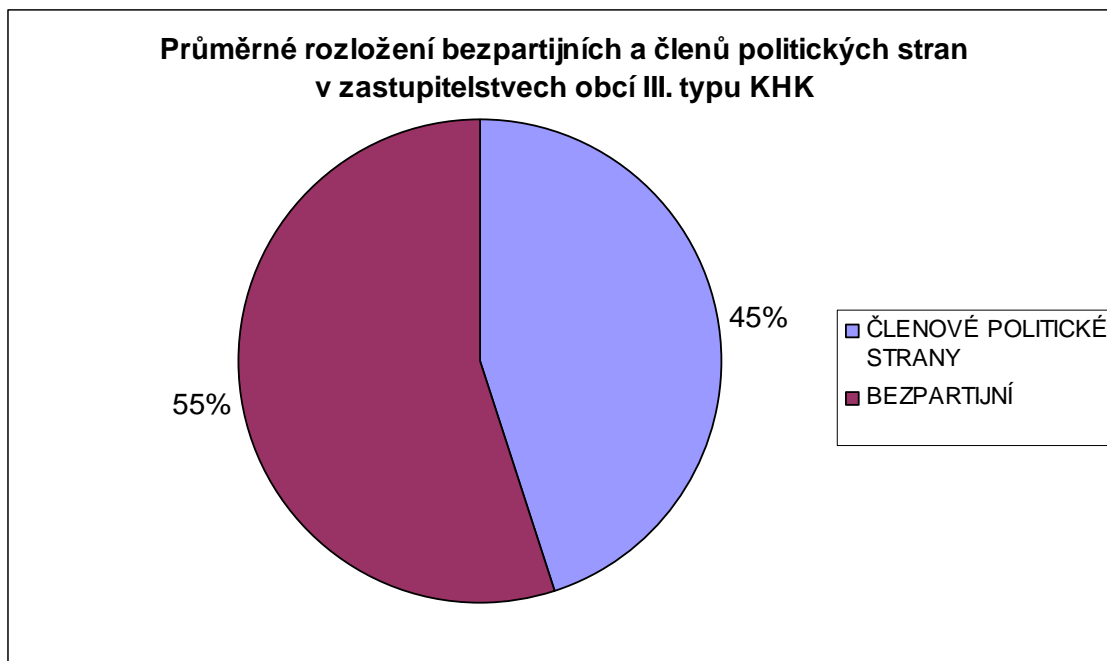


Zdroj: vlastní zpracování údajů; Volby do zastupitelstev v obcích... (<http://www.volby.cz>)

Zajímavý může být i pohled na členství v některé z politických stran či bezpartijnost. Zabývala jsem se myšlenkou, že v komunální politice nemusí být důležitá politická vyhraněnost a že pro člověka reprezentujícího určitou stranu nemusí být nutně důležité ideologické nasměrování této strany, které však nemusí uznávat jako dogma (viz podkap. 6.4). Zejména na sledované úrovni většiny obcí o velikosti cca 10.000 obyvatel mohou mít význam i jiná kritéria rozhodování při volbě určité strany. Jaká kritéria a jak se může politická orientace odrážet v plánování sociálních služeb, to si slibuji dozvědět se od respondentů v kvalitativní výzkumné části. Domnívám se, že bezpartijní představitelé kandidující za některou z politických stran budou více nasměrováni právě na komunální politiku a nebudou svazováni stranickými idejemi, které by je v racionálním rozhodování mohly svazovat. Bezpartijní mohou být ušetřeni tzv. politikaření, tedy prosazování politických idejí na úkor věci. Překvapilo mě, jak

velký podíl tvoří v komunální politice právě bezpartijní, představují více než polovinu zastupitelů města všech obcí III. typu Královéhradeckého kraje (viz graf 7). Nabízí se interpretace tohoto údaje jako skutečnosti, že v komunálních volbách na pozice v zastupitelstvu města kandidují lidé, kteří chtějí vykonat něco pro své spoluobčany, ale zároveň nechtějí být svazováni stranickou poslušností.

**Graf 7:** Průměrné rozložení bezpartijních a členů politických stran v zastupitelstvech obcí III. typu Královéhradeckého kraje, k 31.8.2006



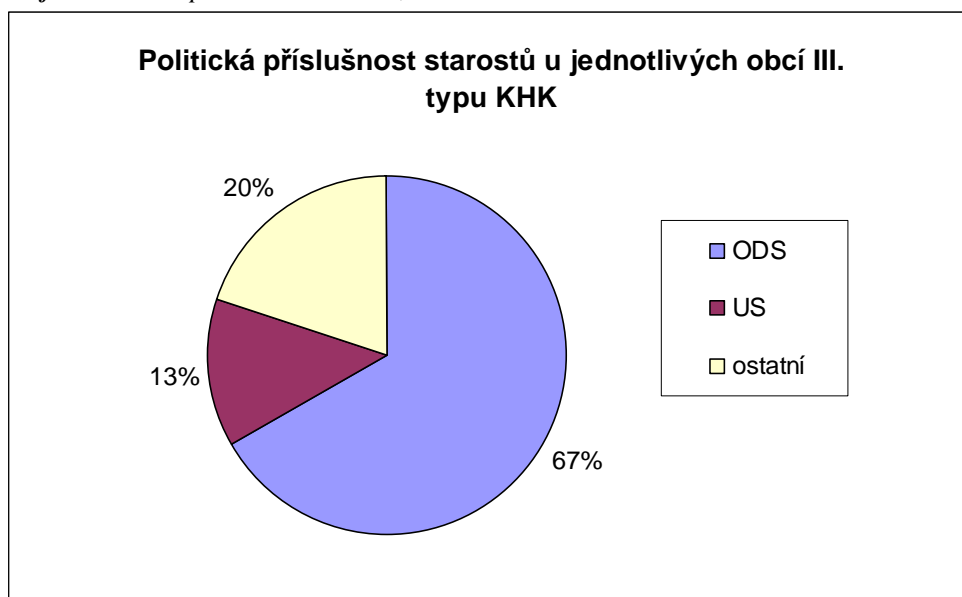
Zdroj: vlastní zpracování údajů; Volby do zastupitelstev v obcích... (<http://www.volby.cz>)

Další zajímavým srovnáním poskytují tři sledovaná kritéria u starostů, protože lze předpokládat, že na místní úrovni je starosta osobou dominantní, rozhodující o mnoha důležitých záležitostech včetně sociálních služeb. Zajímala mě politická příslušnost starostů Královéhradeckého kraje, jejich vzdělání a pohlaví. Přehledy sledovaných kritérií za jednotlivé obce III. typu jsou uvedeny v příloze č. 5. Jak je patrné z grafu 8, z hlediska politické příslušnosti vedou jednoznačně starostové zastupující ODS (67%). Poměrně vysoké procento tvoří starostové představující US (13%), ostatní politické strany mají starosty ve 20% obcí III. typu Královéhradeckého kraje. Mezi tyto ostatní politické strany patří především např. *Volba pro město* či *Sportovci pro Novou Paku*. Tento stav koresponduje se silnou převahou pravicově orientovaných politických stran v obcích III. typu KHK (viz graf 5 a 6).

Vzdělání u starostů obcí III. typu KHK jsem sledovala kvůli skutečnosti, zda může souviset s podporou či naopak bojkotem sociálních služeb. Údaje jsem čerpala na

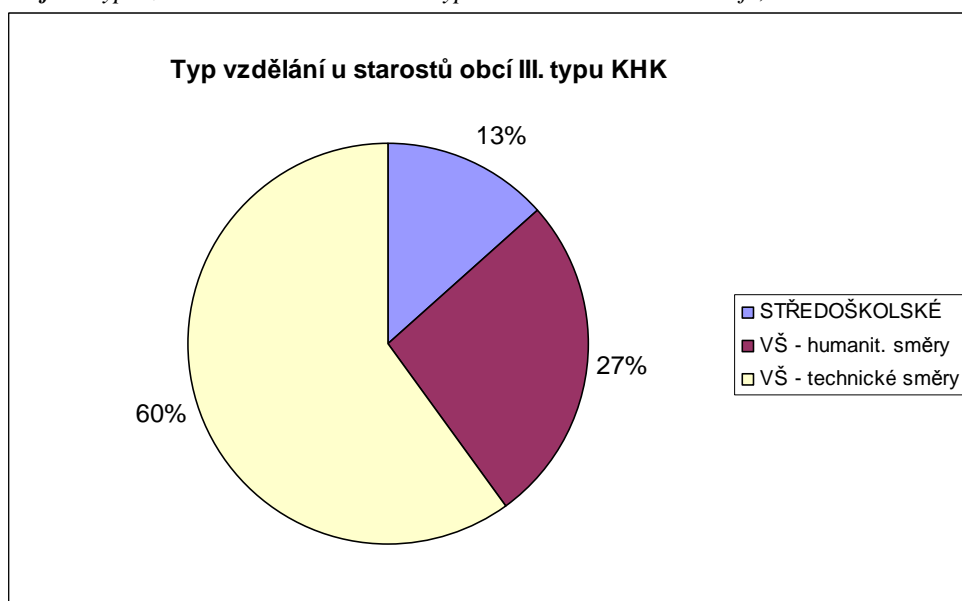
internetových stránkách obcí III. typu a na internetových stránkách *Volby do zastupitelstev v obcích 1. – 2. 11. 2002* (<http://www.volby.cz>), a usuzovala jsem z titulů či životopisných údajů jednotlivých starostů. Zvolila jsem pouze tři kategorie vzdělání starostů a to středoškolské vzdělání, vysokoškolské vzdělání technického typu a vysokoškolské vzdělání humanitního typu. Tyto kategorie pokládám pro účely této práce za postačující. Z tohoto hlediska ve sledovaných obcích – městech převažují starostové s vysokoškolským vzděláním technického typu (viz graf 9).

**Graf 8:** Politická příslušnost starostů, k 31.8.2006



Zdroj: vlastní zpracování údajů; *Volby do zastupitelstev v obcích...* (<http://www.volby.cz>)

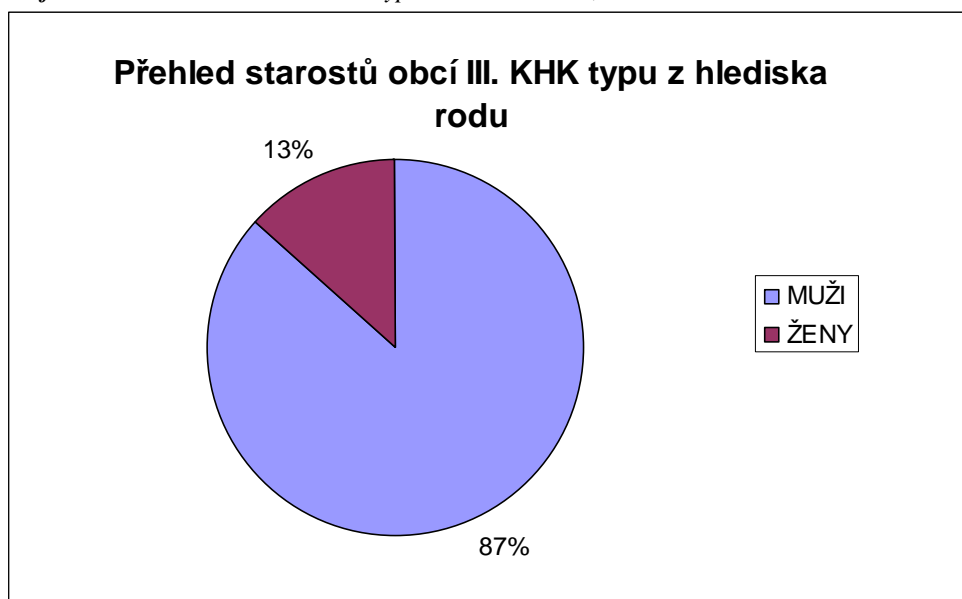
**Graf 9:** Typ vzdělání u starostů obcí III. typu Královéhradeckého kraje, k 31.8.2006



Zdroj: vlastní zpracování údajů; *Volby do zastupitelstev v obcích...* (<http://www.volby.cz>)

Dalším sledovaným kritériem bylo rodové hledisko, tedy otázka pohlaví. I zde jsem předpokládala, že by skutečnost, zda je starostou muž, či žena, mohla mít určitý vliv. Jak je patrné, žen na postu starosty je v obcích III. typu KHK minimum. Z hlediska těchto sledovaných kritérií typickým představitelem starosty ve sledovaných obcích je muž, s vysokoškolským vzděláním technického typu zastupující ODS.

**Graf 10:** Přehled starostů obcí III. typu z hlediska rodu, k 31.8.2006



Zdroj: vlastní zpracování údajů; Volby do zastupitelstev v obcích... (<http://www.volby.cz>)

Tyto údaje v celkovém přehledu jsou zajímavé, avšak o jejich skutečném významu lze soudit až z odpovědí respondentů v obcích III. typu Královéhradeckého kraje (viz podkapitola 9.5).

## 17.2 Strategie rozvoje sociálních služeb v Královéhradeckém kraji

Na území Královéhradeckého kraje se v současné době sociální služby plánují převážně formou komunitního plánování. Do tohoto procesu je zapojeno 13 obcí (dvě obce s rozšířenou působností se dosud oficiálně nepřipojily). To však neznamená, že je proces komunitního plánování realizován na téměř celém území kraje – existují i nepokrytá „bílá místa“ (například tam, kde pro velký počet obcí II. typu není možné je všechny zapojit v rámci plánování obce III. typu). Do komunitního plánování je na území kraje přímo zapojeno též několik svazků obcí.

Následující informace byly získány (pokud není uvedeno jinak) *rozhovory* s realizátory komunitního plánování v Královéhradeckém kraji a *studiem a analýzou*



**dokumentů** vztahujících se k plánování sociálních služeb kraje. Prvotním záměrem bylo realizovat proces komunitního plánování sociálních služeb přímo na krajské úrovni (tedy kdy zadavatelem je kraj). Časem a zejména po zkušenostech s různými aktivitami (například po pokusu o sestavení funkčních pracovních skupin) dospěli představitelé kraje k přesvědčení, že na úrovni kraje nelze proces komunitního plánování jako takový realizovat. Kraj není v žádném slova smyslu komunita, o kterou v procesu komunitního plánování jde. Přesto se Královéhradecký kraj k procesu komunitního plánování hlásí a snaží se proces – skrze jednotlivé obce III. typu – na svém území prosazovat a nejrůznějšími způsoby podporovat. Na krajské úrovni je proces komunitního plánování sociálních služeb chápán jako strategický plán rozvoje sítě sociálních služeb se snahou zapojit co nejvíce veřejnost. Role kraje v procesu však je a vždy bude jiná než úloha obcí.

Úloha kraje spočívá v koordinační a motivační činnosti. Přímé poskytování služeb by kraj měl zajišťovat pouze v případě nadregionálních služeb, tedy služeb přesahujících hranice okresů, popř. mikroregionů. V rámci menších společenství by služby měly zajišťovat jednotlivé obce, popřípadě sdružení obcí v rámci mikroregionu. Platná právní úprava, zákon o obcích, umožňuje sdružování obcí za účelem zajištění určitých služeb.

Proces analýzy a tvorby politiky sociální práce ani sociálních služeb na území kraje není podle Scháněla (2003) možné uskutečnit bez vzájemné spolupráce všech aktérů, organizací a institucí, které se na území kraje v oblasti sociálních služeb pohybují. Pro kraj z toho vyplývá povinnost zpracovat vlastní komunitní plán sociálních služeb a metodické pomoci obcím, městům či mikroregionálním společenstvím při zpracování jejich komunitních plánů.

Komunitní plán kraje podléhá schválení krajského zastupitelstva. Komunitní plány obcí by měly podléhat schválení zastupitelstev měst a obcí, mikroregionální plány pak zastupitelstev měst a obcí daného mikroregionu. Metodická pomoc kraje těmto společenstvím při zpracování komunitních plánů, jak uvádí Scháněl (2001a, s.52), je „...morální povinností kraje a zároveň jedním z cílů koncepce komunitního plánování kraje. Finanční podpora kraje sociálním službám těchto společenství by měla být vázána na zpracování komunitních plánů, koncepcí sociální práce a služeb těchto společenství...“. Neexistence komunitních plánů na úrovni měst a obcí byla donedávna podle Scháněla (ibid) typickým příkladem nejen pro Královéhradecký kraj, ale pro celou Českou republiku, což způsobovalo i dosud způsobuje velké finanční úniky

formou podpory nepotřebným (dublujícím) projektům či službám a naopak opomíjení jiných potřebných služeb.

Zvyšuje se zájem o poskytování sociálních služeb ze strany neziskových organizací a kraj se přiklání k tomu, aby se neziskový sektor stal jeho skutečným partnerem. Kraj by měl být aktivní v procesu formování koalic neziskových organizací v sociální oblasti, popř. sociálně zdravotní a dalších, měl by metodicky vést příslušné sociální pracovníky těchto organizací a organizace samotné, podílet se na zprostředkování vzdělávání, poskytovat finanční podporu projektům zapadajícím do opatření stanovených komunitním plánem.

Nedílnou součástí je kontrola poskytovaných služeb. Odbor sociálních věcí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje kontroluje kvalitu a odpovídající ekonomičnost služeb poskytovaných subjekty, které finančně podporuje. Za tímto účelem využívá nově definované standardy sociálních služeb (viz kapitola 5.2.1).

Potřebné sociální služby pro území kraje jsou podporovány na základě grantového systému, tedy projektů předložených poskytovateli sociálních služeb. Grantový systém je vypisován na zajištění služeb stávajících a pro rozvoj služeb nových. Grantový systém kraje v oblasti sociálních služeb je součástí uceleného systému grantové politiky kraje, navazuje především na grantový systém v oblasti podpory volnočasových aktivit, kultury, zdravotnictví, prevence kriminality a jiných negativních jevů.

Grantový systém financování sociálních a veřejných služeb není samospasitelný, nelze očekávat, že tímto způsobem budou zajištěny všechny finanční zdroje. Spojitost komunitního plánování a grantové podpory veřejných a sociálních služeb dává podnět ke vzniku komunitního fondu, který by měl být sycen ze zdrojů obcí a jejich svazků, kraje, díly darů a příspěvků soukromého sektoru a dalších organizací a institucí zapojených do komunitního plánování potřebnosti a financování služeb.

Představiteli plánování sociálních služeb na krajské úrovni (KHK) byly definovány následující ***principy komunitního plánování v kraji***. Z níže uvedeného jejich výčtu je zřejmé, že autoři vychází z cílů a principů změn nového systému sociálních služeb (viz kapitola 3.4):

- **Potřebnost sociálních služeb** – síť sociálních služeb respektuje místní specifika a zjištěné potřeby uživatelů sociálních služeb v jednotlivých územích kraje.

- **Kvalita sociálních služeb** – paralelně s procesem komunitního plánování jsou vytvářeny krajské standardy sociálních služeb (v souladu se zveřejněnou metodikou MPSV). Dodržování a sledování kvality sociálních služeb je podmínkou pro zařazení poskytovatele do sítě sociálních služeb.
- **Efektivita a provázanost sociálních služeb** – při tvorbě sítě je respektována maximální efektivita služby (poměr vložených prostředků k počtu klientů s uspokojenou specifickou potřebou). Důraz je kladen na provázanost služeb, a to jak na teritoriální, tak i na funkční úrovni.
- **Dlouhodobá udržitelnost sítě sociálních služeb** – při tvorbě sítě jsou respektována fungující partnerství na místní úrovni a je kladen důraz na maximální samofinancování sociálních služeb (zainteresování uživatele) při zaručení minimální podpory z místních rozpočtů a krajského rozpočtu.
- **Politická podpora na místní i krajské úrovni** – krajský komunitní plán sociálních služeb (*Krajský strategický plán sociálních služeb*) bude schválen radou i zastupitelstvem Královéhradeckého kraje. Politická podpora na místní úrovni bude zajištěna tím, že respektovaným podkladem pro tvorbu krajského komunitního plánu sociálních služeb budou výstupy z procesu komunitního plánování obcemi III. typu.
- **Zapojení komunity o tvorby plánu** – do procesu tvorby komunitního plánu je komunita zapojena především na lokální úrovni obcí III. typu (přímé zapojení v pracovních skupinách, průzkumy, veřejné projednávání, informování v dostupných médiích). (*Principy komunitního plánování v kraji*)

V březnu 2006 byla ustanovena **krajská řídicí skupina plánování sociálních služeb** (vznikla z původní krajské koordinační skupiny) složená ze zástupců kraje a všech obcí III. typu. Každou obec zastupuje vždy jeden představitel samosprávy a jeden odborník z oblasti sociálních služeb (např. vedoucí sociálního odboru, vedoucí skupiny komunitního plánování apod.). Krajská řídicí skupina shromažďuje výsledky práce v obcích, kde zadavatelé, poskytovatelé a uživatelé sociálních služeb spolupracují v plánování sociálních služeb, a využívá je pro vytvoření **Krajského strategického plánu sociálních služeb**.

Cílem *krajské řídicí skupiny plánování sociálních služeb* je – mimo jiné – metodická podpora formou vzdělávání a konzultací, zaměřená na pracovní týmy plánující sociální služby na místních úrovních Královéhradeckého kraje. V dohledné

době je také připraveno dotazníkové šetření zkoumající potřeby uživatelů sociálních služeb v Královéhradeckém kraji, na jeho realizaci se bude podílet katedra sociální práce a sociální politiky Pedagogické fakulty Univerzity Hradec Králové.

## **18. Analýza současného stavu plánování sociálních služeb ve vybraných obcích Královéhradeckého kraje**

Výzkumná část této disertační práce navazuje na předchozí teoretickou část, vymezující oblast výzkumu. Cílem je ověřit funkci teoretických východisek uvedených v předchozí části v praxi. Využito bude kvalitativních i kvantitativních strategií, a to ve snaze překrývat těmito strategiemi zkoumaná pole. Kvalitativní výzkum zahrnuje podle *International Encyclopedia of Sociology* (1995) výzkumné techniky, které badatelé umožňují studovat zvláštní a jedinečné aspekty vzájemného lidského působení, proto je pokládám za vhodné k hledání odpovědí na výzkumné otázky stanovené v této práci. Tyto techniky umožňují odkrýt podrobnější odstíny z chování studovaného spíše než pouhé použití kvantitativních výzkumných metod. *Kvalitativní strategie* (podkap. 9.5) využiji pro sledování nabízejících se souvislostí, o nichž předpokládám, že se díky této strategii otevřou. V *kvantitativním zpracování výzkumné části práce* (podkap. 9.6) se pokusím doplnit výpovědi uvedené ve výzkumné části předcházející a analyzovat kvantifikovatelná data, která naváží na kvalitativní část. Ve struktuře výzkumné části vycházím z Hendlovy monografie (2005), zaměřené na základní metody a aplikace kvalitativního výzkumu.

### **18.1 Určení problému**

Probíhající transformace sociálních služeb v České republice je jedinečnou příležitostí k jejímu zkoumání, k identifikaci vlivů, které se v jejím průběhu projevují, a k výzkumnému hledání odpovědí na otázky, které v této souvislosti vyvstávají. Předložená disertační práce se zaměřuje na průběh transformace sociálních služeb v teritoriu Královéhradeckého kraje. Tento region jsem vybrala vzhledem k velké angažovanosti některých reprezentantů tohoto kraje (pracovníků krajského odboru sociálních a zdravotních věcí, nevládních a neziskových organizací aj.) na průběhu transformace sociálních služeb a především vzhledem k jisté míře průkopnické činnosti, kterou tento kraj vykázal prvenstvím v České republice v krajské koncepci *komunitního plánování*. Podstata komunitního plánování je blíže popsána v kapitole 6.2. Úředníci sociálního a zdravotního odboru Královéhradeckého krajského úřadu doporučili obcím s přenesenou působností státu (obce tzv. III. typu) v roce 2003 postupovat při plánování sociálních služeb podle zásad tzv. *komunitního plánování* a připravit své komunitní

plány pro území, jež spravují v rámci této přenesené působnosti státní správy. V roce 2003 také Královéhradecký kraj ve spolupráci se svými partnery začal realizovat projekt *Standardizace a zefektivnění sociálních služeb v Královéhradeckém kraji*.

V té době se již některé obce pilotně pokoušely v koncepci budovaných sociálních služeb zásad komunitního plánování využívat. Ne všechny obce však chtěly doporučené komunitní plánování využívat, některé sestavení komunitního plánu a tzv. tripartity (obec, poskytovatelé, uživatelé) odmítly. V době zahájení výzkumné části této disertační práce však v pilotním rozhovoru odpovědný úředník Královéhradeckého krajského úřadu konstatoval, že navzdory počáteční nejednotnosti, sestavují v Královéhradeckém kraji komunitní plán všechny obce s rozšířenou působností, avšak každá obec je v jiné fázi komunitního plánování – některé pokročily a modifikují již druhé komunitní plány, některé obce svůj první komunitní plán teprve dokončují. Důvodem ke změně postojů jednotlivých obcí ke komunitnímu plánování byla podle tohoto respondenta finanční motivace – podpora kraje. V souvislosti s proměnami sociálních služeb lze vycházet z předpokladu, že představitelům některých obcí může pro jejich záměr více vyhovovat pouze využití *sociálně demografické analýzy* (blíže viz kapitola 6.1). Další z možností budování a modifikace sociálních služeb je přístup řídicí se například *nahodilými politickými předpoklady* (např. budování služeb pro seniory – početná kohorta – vliv na voliče).

Snahou této práce je zjistit, co má ve skutečnosti vliv na budování a plánování sociálních služeb, jaké strategie obce využívají a proč se pro vybrané strategie rozhodly.

## 18.2 Přehled literatury

Téma sociálních služeb není doposud v české odborné literatuře dostatečně rozpracováno. Výjimku tvoří ojedinělá publikace kolektivu autorů *Obce, města, regiony a sociální služby* (1997), avšak existuje prostor k aktuálnějšímu zpracování tohoto tématu, přestože zmíněná publikace je svým způsobem nadčasová. Tato původně grantová studie SOCIOKLUBU (Sdružení pro podporu rozvoje a praxe sociální politiky) se zabývala analýzou hlavních faktorů ovlivňujících vývoj vybavenosti územních celků službami sociální péče. Její součástí je návrh sociální analýzy obce, analýzy demografického vývoje a vztahu vývoje osídlení k rozvoji sociálních aktivit. Výzkum byl publikován na základě podpory EU-PHARE.

Novějšími publikacemi předjímajícími důležitost tématu sociálních služeb jsou monografie Průši (2003) *Ekonomie sociálních služeb* a Kozlové (2005) s výmluvným názvem *Sociální služby*. Dílčí kapitoly o sociálních službách jsou i v dílech Krebse (2005), Tomeše (2002) a dalších. Lze do budoucna očekávat, že o téma sociálních služeb bude česká odborná veřejnost projevovat větší zájem.

Institucí, která zaměřuje pozornost na výzkum v oblasti sociálních služeb, je *Výzkumný ústav práce a sociálních služeb*. Ústav je příspěvková organizace řízená ministerstvem práce a sociálních věcí. Hlavní náplní ústavu je aplikovaný výzkum v oblasti práce a sociálních věcí na regionální, celostátní i mezinárodní úrovni, formulovaný podle aktuálních potřeb orgánů státní správy, popřípadě neziskových organizací či privátních subjektů. Mezi hlavní výzkumné zájmy ústavu související s tématem sociálních služeb mimo jiné patří sociální ochrana a teorie sociální politiky. (*Výzkumný ústav práce a sociálních věcí – VÚPSV, <http://www.vupsv.cz>*)

Ze stručného přehledu studií VÚPSV (viz tab. č. 9) vyplývá, že téma sociálních služeb jako primární téma výzkumných studií VÚPSV nevykazuje nikterak vzestupnou tendenci, lze zaznamenat, že výraznější výkyvy vzhůru ve výzkumech sociálních služeb se projevily pouze v letech 2001 a 2003, kdy studie s touto tematikou vykazují nejvyšší četnost a zároveň nejvyšší procentuální zastoupení. Je pravděpodobné, že tyto výkyvy korespondují s očekáváním konečné verze zákona o sociálních službách a že v příštích letech se projeví další nárůst výzkumných prací na toto téma.

**Tabulka č. 10:** Přehled výzkumných studií VÚPSV zabývajících se sociálními službami jako hlavním tématem, k 31.12.2006

rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
výzkumné studie na téma SS	1	2	1	7	3	7	2	2
výzkumné studie v daném roce celkem	8	13	13	24	37	34	24	17
procentuální vyjádření	12,5 %	15,4 %	7,7 %	29,1 %	8,1 %	20,6 %	8,3 %	11,8 %

Zdroj: vlastní analýza dokumentů vycházející z údajů VÚPSV

Dalšími výzkumnými pracovišti specifikujícími se na oblast sociální politiky a sociálních služeb jsou:

- Centrum pro výzkum neziskového sektoru, Brno,
- IREAS – Institut pro strukturální politiku, o.p.s., Praha,
- ISEA – Institut pro ekonomické a sociální analýzy, Praha,

- Národní centrum sociálních studií, Praha.

Také v regionech se rozvíjejí výzkumy analyzující regionální potřeby v oblasti sociální práce a sociálních služeb. To rovněž souvisí s přijetím zákona o sociálních službách a s transformací sociálních služeb. Takové studie většinou zpracovávají regionální vědecká pracoviště, například univerzitní (Ostravská univerzita v Ostravě, Univerzita Hradec Králové aj.).

Ve své práci navazuji na výzkumné studie regionálních autorů zabývajících se sociálními službami přímo v Královéhradeckém kraji. Zita (2004) se ve své práci zaměřil na průzkum přání a potřeb uživatelů sociálních služeb. Scháněl (2001a, 2001b) se ve svém výzkumném záměru věnuje analýze sociální situace a sociálních služeb Královéhradeckého kraje a také roli státní správy na jejích jednotlivých regionálních úrovních.

### **18.3 Výzkumné otázka a hypotézy**

Vzhledem k využití kvalitativních i kvantitativních strategií v empirické části práce uvádím ve společné podkapitole výzkumné otázky pro kvalitativní šetření i hypotézy pro kvantitativní část práce.

#### ***Kvalitativní část - účel výzkumu a výzkumné otázky***

Účelem tohoto výzkumu je zjistit, které vlivy působí na plánování sociálních služeb, jež je v současné době v centru pozornosti ve spojitosti se změnami souvisejícími s přijetím nové legislativní normy a důrazem na změnu úlohy státu a obcí ve vztahu k sociálním službám a zániku původních největších zřizovatelů a provozovatelů sociálních služeb – okresních úřadů.

Z toho vyplývá základní výzkumná otázka ke kvalitativní části:

*VO 1 Které vlivy působí na proměnu sociálních služeb v Královéhradeckém kraji?*

Tato otázka bude hlavní výzkumnou otázkou následující kvalitativně zaměřené praktické části této doktorandské práce. Dalšími dílčími, otázkami jsou:

*VO 2 Jak probíhá transformace sociálních služeb v jednotlivých obcích III. typu?*



### VO 3 Které vlivy jsou v procesu transformace sociálních služeb významné či rozhodující?

Lze předpokládat, že hledání odpovědí pomocí kvalitativních strategií může pomoci odhalit faktory, které působí na plánování sociálních služeb. Přeneseno do praxe, tyto odpovědi mohou ozřejmit proces plánování sociálních služeb v jednotlivých obcích a možnosti některé nežádoucí vlivy korigovat či žádoucí posilovat. *Nežádoucím vlivem* může být například nahodilý vliv politické reprezentace, která nezohledňuje potřeby dané lokality, neboť upřednostňuje některé cílové skupiny se záměrem ovlivnit početné skupiny voličů. *Žádoucím vlivem* může být zdárné zapojení poskytovatelů sociálních služeb a uživatelů sociálních služeb.

V této části vycházím z Dismanovy (1993, s. 285) definice kvalitativního výzkumu, který tento chápe jako „...nenumerické šetření a interpretace sociální reality. Cílem tu je odkrýt význam podkládaný sdělovaným informacím...“. Cílem kvalitativního výzkumu je podle něho (ibid) vytváření nových hypotéz, nového porozumění, jde o vytváření teorie. Pátrám po pravidelnostech existujících v nasbíraných datech i po významu těchto dat a formuluji předběžné závěry.

#### ***Kvantitativní část - stanovení hypotéz***

V podkapitole zpracované z kvantitativního hlediska, navazující na předchozí podkapitolu zabývající se kvalitativními faktory, jsem stanovila jako hlavní výzkumné otázky:

- Jaké jsou vztahy *mezi statistickými ukazateli* získanými analýzou dokumentů souvisejících se sociálními službami (počet typů poskytovaných sociálních služeb na území jednotlivých SO ORP, počty zařízení poskytujících SS jejichž zřizovatelem je město, kraj, stát či církev, počty NNO poskytujících sociální služby na území jednotlivých SO ORP, místa či bytové jednotky v jednotlivých typech rezidenčních sociálních služeb) a *demografickými ukazateli* (počet obyvatel, počet žen v zastupitelstvu, počet starostek, počet mužů v zastupitelstvu, počet spravovaných obcí, počet spravovaných obcí II. typu)?
- Lze statisticky porovnat úroveň obcí III. typu v plánování sociálních služeb?

Díličními otázkami vzešlými z předchozí části práce jsou:

1. Má pro počty nabízených služeb význam skutečnost, zda obec III. typu byla či nebyla v minulém správním členění okresním městem?
2. Jsou v obcích ohodnocených experty jako v komunitním plánování pokročilé více zastoupeny různé typy zřizovatelů sociálních služeb (NNO, obec, kraj, stát, církve)?
3. Odpovídá podle hodnocení expertů pokročilost plánování sociálních služeb vysokému podílu obce na financování sociálních služeb?

Z těchto otázek a dalších námětů lze vyvodit následující hypotézy:

- H 1: Existuje vztah mezi počtem typů poskytovaných sociálních služeb na území jednotlivých SO ORP a minimálně pěti ze sledovaných demografických údajů.
- H 2: Existuje vztah mezi počtem různých zřizovatelů zařízení poskytujících SS (kromě církve) a počtem typů poskytovaných sociálních služeb na území jednotlivých SO ORP.
- H 3: Existuje vztah mezi počtem církevních zařízení poskytujících SS a počtem typů poskytovaných sociálních služeb na území jednotlivých SO ORP.
- H 4: Existuje vztah mezi počtem zařízení poskytujících SS a počtem typů poskytovaných sociálních služeb na území jednotlivých SO ORP.
- H 5: Existuje vztah mezi místy či bytovými jednotkami v jednotlivých typech rezidenčních sociálních služeb a počtem obyvatel na území jednotlivých SO ORP.
- H 6: Existuje vztah mezi pokročilostí plánování sociálních služeb hodnocenou experty a vyšší podílu obcí na financování sociálních služeb.

Diskuse a vyhodnocení těchto hypotéz jsou uvedeny v podkapitole 9.6.

## 18.4 Výzkumné šetření

### 18.4.1 Použité metody

Ve výzkumné části předložené práce je využito kvalitativních i kvantitativních výzkumných metod, které jsou relevantní ke stanoveným výzkumným otázkám a hypotézám. Využití kvalitativních výzkumných metod se osvědčilo a stále osvědčuje právě v sociálních vědách, tedy v oblasti, do které provádí sondu tato práce.

Hlavní výzkumnou technikou jsou rozhovory se zástupci obcí III. typu Královéhradeckého kraje (viz příloha č. 7), zaštiťující plánování sociálních služeb. Podpůrnou techniku představuje kvalitativní analýza dokumentů souvisejících s plánováním sociálních služeb. Dále je využita posuzovací škála k výběru sledovaných obcí na základě expertní analýzy (viz podkap. 9.4.2, tab. č. 10; příloha č. 6).

U výzkumných otázek, vyplývajících z kvalitativní části práce (podkap. 9.5), u kterých bylo možno použít standardních statistických postupů, byly tyto postupy využity. Jejich vyhodnocení je zpracováno v podkapitole 9.6.

Na prověření jednotlivých hypotéz budu využívat korelační analýzu. Na jednotlivé výpočty korelací jsem využila program MS Excel. Veškeré uváděné údaje vychází z údajů zanesených do tabulky v příloze č. 12. Zde jsou uvedeny i kódy označení jednotlivých dat a proměnných.

K prověření hypotézy H 5 jsem zvolila výzkumnou metodu dotazníku (viz příloha č. 13), který jsem rozeslala na e-mailové adresy starostů všech obcí III. typu Královéhradeckého kraje. Tuto cestu jsem zvolila vzhledem k časové náročnosti získání dat, která je potřeba vyhledat a přizpůsobit potřebám dotazníku. Dotazník byl vyhotoven v elektronické podobě s využitím MS Word tak, aby potřebná data mohla být zaznamenána přímo elektronicky do dotazníku. Tato cesta byla zvolena i vzhledem k dostupnosti e-mailových adres jednotlivých starostů, které byly vyhledány na webových stránkách jednotlivých obcí III. typu.

### 18.4.2 Výběr sledovaných obcí

V kvalitativní části práce budou využívány *cíleně vybrané případy* – obce s přenesenou působností (tzv. obce III. typu) Královéhradeckého kraje plánující sociální služby. Vzhledem k předpokládanému širšímu rozsahu studií u jednotlivých obcí a vzhledem k předpokladu, že pro hledání jistých pravidelností může postačovat i řízený výběr několika obcí z celkového počtu obcí III. typu v Královéhradeckém kraji (celkový

počet 15), rozhodla jsem se výběr srovnávaných obcí zúžit pouze na vybrané obce, konkrétně na 5 z nich v plánování sociálních služeb nejvíce pokročilých a na 5 obcí opačného extrému, tedy obcí, které mají plánování sociálních služeb nejméně rozvinuto. Tyto obce byly určeny experty zabývajícími se plánováním sociálních služeb v Královéhradeckém kraji. K tomuto výběru jsem použila posuzovací škálu (viz příloha č. 6), na které experti přiřadili hodnoty od 0 do 3 všem 15 obcím III. typu Královéhradeckého kraje. Hodnotili tyto obce z hlediska jejich pokročilosti v plánování sociálních služeb, tak, že **0** znamená **nejméně pokročilé** a **3** **nejvíce pokročilé**. Jsem si vědoma sporného využití hodnoty nula v hodnotící škále, chtěla jsem však, aby experti měli možnost vyjádřit, že v plánování sociálních služeb obec III. typu není z jejich hlediska pokročilá vůbec. Hodnotícím kritériem je kvalita zpracování komunitních plánů nebo jiných zpráv o plánování sociálních služeb. Uvedenými experty byli:

**PhDr. Martin Scháněl, PhD.**, vedoucí sociálního a zdravotního odboru Krajského úřadu Královéhradeckého kraje,

**Mgr. Robert Černý**, vedoucí oddělení sociálních služeb sociálního a zdravotního odboru Krajského úřadu Královéhradeckého kraje

**Mgr. Jan Hloušek**, koordinátor komunitního plánování sociálních služeb Královéhradeckého kraje, Občanské poradenské středisko, o.p.s.

Vzhledem k velké pracovní vytíženosti uvedených expertů přistoupila jsem na jejich žádost při pilotním telefonickém rozhovoru na zaslání *dotazníku s hodnotící škálou* (viz příloha č. 6) internetovou poštou, jen tak mi byli schopni do druhého dne výsledek zaslat zpět. Pokud bych trvala na osobní schůzce, volný termín by našli s výhledem až jednoho měsíce.

Na základě posudků uvedených expertů a jejich názoru podloženého odbornými zkušenostmi v této oblasti vybrala jsem 5 obcí III. typu s největšími zkušenostmi v plánování sociálních služeb a 5 obcí opačného extrému. V následující tabulce č. 11 uvádím přehled obcí s pořadím podle bodového ohodnocení experty.

Tabulka č. 11: Přehled hodnocení úrovně plánování sociálních služeb experty

OBEC III. TYPU KHK	EX. A)	EX. B)	EX. C)	SOUČET BODŮ PŘÍRAZ. EXPERTY	PRŮMĚRNÁ HODNOTA	
Vrchlabí	0	0	0	0	0,0	OBCE S NEJMÉNĚ ROZVINUTÍM PLÁNOVÁNÍM SS
Dobruška	1	0	1	2	0,6	
Nová Paka	1	1	1	3	1,0	
Trutnov	1	1	1	3	1,0	
Hořice	2	1	1	4	1,0	
Broumov	2	1	2	5	1,6	OBCE NEZAHRNUTÉ DO VÝBĚRU
Jaroměř	1	2	2	5	1,6	
Dvůr Králové nad Labem	2	1	2	5	1,6	
Náchod	2	2	2	6	2,0	
Nový Bydžov	2	2	2	6	2,0	
Kostelec nad Orlicí	2	3	2	7	2,3	NEJVÍCE POKROČILÉ
Nové Město nad Metují	2	2	3	7	2,3	
Hradec Králové	2	3	3	8	2,7	
Jičín	3	3	3	9	3,0	
Rychnov nad Kněžnou	3	3	3	9	3,0	

Zdroj: vlastní šetření

Z hodnocení expertů vyplynulo, že jako nejvíce pokročilé v plánování sociálních služeb zcela shodně hodnotí Rychnov nad Kněžnou a Jičín, dále Hradec Králové a v pořadí následují stejně pokročilé Kostelec nad Orlicí a Nové Město nad Metují. Jako obce s nejméně rozvinutým plánováním sociálních služeb experti téměř shodně označili Vrchlabí a dále Dobrušku, Novou Paku, Trutnov a Hořice.

### **18.4.3 Výběr respondentů**

#### ***Kvalitativní část***

Z pilotní studie (viz níže podkap. 9.4.5) vyplynulo, že ve všech obcích III. typu v Královéhradeckém kraji je ustanoven pracovník zodpovědný za plánování sociálních služeb – koordinátor komunitního plánování. Ve vybraných obcích III. typu (městech) byli osloveni tito koordinátoři a v případě nezdarů některý z pracovníků obce zapojený do plánování sociálních služeb. V této předem dané struktuře výběru byli za zkoumanou jednotku považováni koordinátoři komunitního plánování vybraných obcí a dostupné dokumenty související s plánováním sociálních služeb (komunitní plány, hodnotící zpráva, zpráva o sociálně demografické analýze atd.).

#### ***Kvantitativní část***

Z pilotního osobního rozhovoru se starostou jedné z obcí III. typu KHK vyplynulo, že starostové obcí III. typu jsou další vhodnou kompetentní osobou k oslovení v rámci kvantitativního výzkumného šetření. Sledovanou oblastí u této cílové skupiny byl ekonomický podíl sociálních služeb v kontextu rozpočtu obce. Osobním elektronickým dopisem s přílohou bylo osloveno celkem 15 starostů obcí III. typu KHK: Vrchlabí, Dobrušky, Nové Paky, Trutnova, Hořic, Broumova, Jaroměř, Dvora Králové nad Labem, Náchoda, Nového Bydžova, Kostelce nad Orlicí, Nového Města nad Metují, Hradce Králové, Jičína a Rychnova nad Kněžnou. Starostové byli dotázáni na podíl finančních prostředků vynakládaných v posledních 3 letech (2003 – 2005) na sociální služby (viz příloha č. 13).

### **18.4.4 Procedury sběru dat**

#### ***Kvalitativní část***

V rámci kvalitativního výzkumu je podle Hendla (2005, s.158) hlavním prostředkem pro získávání dat sám výzkumník. Jak uvádí Miovský (2006, s.73), výzkumník sám sebe využívá jako nástroj k modelování situace, základním výzkumným postojem je kreativní spoluvytváření výzkumné situace tak, aby byl sledován žádoucí cíl, avšak bez nároku na stejný způsob jak k tomuto cíli dospět. Vzájemná pozice mezi účastníky výzkumu je pozice rovnocenná. Přesto jsem předpokládala, že s některými respondenty bude spolupráce snažší a otevřenější, u jiných jsem očekávala uzavřenost a únik v podobě formálních odpovědí. Pro otevřenost a bezprostřednost odpovědí bylo důležité, jak se s oslovenými jednotlivci podaří navázat kontakt. Navázání tohoto

kontaktem, pracovně nazvaného „míra porozumění“, hodnotím škálou 1 – 5. Vycházím z podobné stupnice, jakou je klasifikace ve škole (1-výborné, 2-velmi dobré, 3-dobré, 4-dostatečné, 5-nedostatečné porozumění), hodnocení 1 znamená výborné porozumění, 5 vzájemné nepochopení.

V první fázi byly připraveny otázky pro rozhovor, jenž byl veden podle návodu (viz příloha č 7). Dále byly zajištěny kontakty na konkrétní osoby na úrovni obcí s rozšířenou působností zodpovídající za plánování sociálních služeb. S každým pracovníkem zaštiťujícím sociální služby v obcích s rozšířenou působností byla telefonicky domluvena osobní schůzka, pokud možno na jeho pracovišti.

Data byla získávána *pomocí rozhovoru s návodem*, který měl přispět k získání odpovědí na stanovené výzkumné otázky. Otázky rozhovoru s návodem jsou v příloze č. 7.

Otázky **číslo 1 až 3** sledují jakým způsobem obce III. typu plánují sociální služby na spravovaném území a jakou strategii využívají. Otázka **číslo 4** se obrací na způsob evaluace, který je často opomíjen, a hodnocení sociálních služeb se díky procesu standardizace sociálních služeb v kontextu zákona o sociálních službách bude stávat naléhavějším. Touto otázkou sleduji také znalosti místních státních úředníků, zabývajících se sociálními službami. Otázky **číslo 5 a 6** odrážejí vlivy na proces rozhodování a možnou argumentaci k prosazení určitých sociálních služeb. Jejich cílem je rozkrýt významné faktory v tomto procesu. **Otázky 7 a 8** úzce souvisí se sledováním vlivu na rozhodování. **Otázka 9** směřuje na finanční prostředky, které obec III. typu vynakládá na poskytování sociálních služeb, tím se i naznačuje, jaký význam přisuzují představitelé samosprávy i státní správy transformaci sociálních služeb. Otázka **číslo 10**, která staví na respondentových profesionálních zkušenostech, směřuje na význam sociálních služeb z hlediska kontextu obce. Otázka **číslo 11** zjišťuje vliv využití sociodemografické analýzy na plánování sociálních služeb, ale také možné preference k použití jiného způsobu plánování sociálních služeb (případně neplánování), než jaký je doporučován a zastřešován úředníky krajské státní správy. Otázka **číslo 12** sleduje rozložení a existenci tzv. „*triády*“, tedy zapojení zadavatelů, poskytovatelů a uživatelů služeb, a také význam, jaký přisuzují představitelé státní správy a samosprávy plánování sociálních služeb, respektive komunitnímu plánování.

Časová dotace jednotlivých rozhovorů byla zhruba 2 hodiny, další čas byl nutný na zpracování písemných poznámek do souvislého textu, přepsaného do textového editoru. Od využití diktafonu a přepisu rozhovorů z této podoby jsem po negativních

zkušenostech s nahráváním rozhovorů v pilotní fázi výzkumné části upustila, přiklonila jsem se k *poznámkám psaným rukou*, a to pro lepší navázání osobního kontaktu a vybudování atmosféry důvěry.

### ***Kvantitativní část***

V kvantitativní část práce vycházím z dat uvedených v komunitních plánech, na internetových stránkách Českého statistického úřadu a jednotlivých obcí III. typu Královéhradeckého kraje. Případně využívám data získaná v polostandardizovaných rozhovorech s koordinátory plánování sociálních služeb.

K prověření hypotézy H5 bylo rozesláno – jak je již uvedeno – celkem 15 dopisů s příloženým dotazníkem v elektronické podobě. Do stanoveného data 18. 8. 2006 bylo podle časového harmonogramu navraceno celkem 5 dotazníků v elektronické podobě, což představuje 33,3%. Vyplněné dotazníky byly navraceny zástupci města **Vrchlabí, Trutnov, Hořice, Jaroměř a Hradec Králové**. Pro nízkou návratnost dotazníku ověřování zmíněné výzkumné otázky lze hodnotit jako velmi málo validní.

#### **18.4.5 Pilotní studie**

V rámci pilotní studie jsem vedla *otevřené rozhovory* s několika pracovníky Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, kteří jsou zodpovědní za plánování sociálních služeb na krajské úrovni a poskytují metodickou pomoc a podporu svým kolegům na nižší úrovni státní správy – úředníkům obcí s rozšířenou působností. Z těchto rozhovorů vzešly některé otázky do rozhovorů s koordinátory plánování sociálních služeb obcí s rozšířenou působností. Byl tak umožněn vznik *doplňujícího přehledu v podobě tabulky* (respondenti odpovídali pouze ANO, NE, ČÁSTEČNĚ), který bude využitelný pro krajské metodické pracovníky (viz příloha č. 8).

Pilotně byl veden *rozhovor s návodem* (určený pro vybrané pracovníky městských úřadů s přenesenou působností v Královéhradeckém kraji) s pracovníkem na stejné pracovní úrovni – zodpovědného za plánování sociálních služeb v obci s rozšířenou působností v Pardubickém kraji (Holice). Z tohoto rozhovoru vyplynula potřeba některé otázky upřesnit, některé otázky a některé otázky, a to pro jejich nevypovídající hodnotu.

Jako pilotní výzkum pro zjištění kvantifikovatelných údajů jsem zvolila polostandardizovaný rozhovor se starostou Nové Paky. Díky tomuto rozhovoru jsem dospěla k závěru, že vyhledat požadovaná data bude relativně náročné a že bude potřeba



respondentům poskytnout určitý časový prostor. Na základě pilotáže jsem volila formu stručného, jednoduše strukturovaného dotazníku s tabulkou a elektronickou cestu doručení, kterou jsem pokládala v dané chvíli za nejvhodnější.

#### **18.4.6 Analýza dat**

Hlavní zobrazovací technikou je text, kde se opírám o zcela běžné formy uvažování. Jak uvádí Hendl (2005, s. 226), „...každý jedinec má vyvinuté schopnosti, jak se orientovat při setkání s neznámými objekty a fenomény. Hledání významu dat je často hledáním pravidelností, konzistencí za určitých podmínek...“.

Pro lepší organizaci některých dat jsem vytvořila textovou tabulku, kde vyhodnocuji odpovědi na jednoznačné otázky související s plánováním sociálních služeb s využitím tzv. komunitního plánu. Tuto analýzu komunitních plánů obcí III. typu Královéhradeckého kraje lze nalézt v příloze č 8.

Ve své studii se zaměřuji na charakteristiku a komparaci jednotlivých sledovaných správních oblastí obcí s rozšířenou působností (SO ORP) Královéhradeckého kraje z hlediska základních demografických ukazatelů (viz příloha č. 2). Zaměřuji se také na složení politického spektra zastupitelstva města a na stručnou charakteristiku starosty z hlediska stranické příslušnosti, vzdělání a pohlaví (viz příloha č. 5; dále grafy 8 – 10, podkap. 8.1). Zajímavým sledovaným kritériem je i skutečnost, zda sledovaná obec III. typu jako zástita spravovaného území (SO ORP) byla či nebyla v minulosti okresním městem (viz příloha č. 9). Vše je uspořádáno v přehledech vycházejících z hodnocení úrovně plánování sociálních služeb experty (viz tab. 10).

Výstup z předložené studie bude možno poskytnout kompetentním pracovníkům Krajského úřadu Královéhradeckého kraje jako informaci o vlivech na plánování sociálních služeb či jednotlivým osloveným respondentům rozhovorů, kteří o studii projeví zájem a pro jejichž práci by mohla být užitečná.

#### **18.4.7 Omezení studie**

Rizikem této studie bylo, že respondenti mohli odpovídat na obecné úrovni, což by mělo malou vypovídající hodnotu. Respondenti by bývali mohli volit tuto strategii proto, aby je odpovědi neohrožovaly (loajalita k zaměstnavateli, obava ze ztráty pracovního místa). Velmi záviselo na navázání osobního kontaktu s dotazovaným. Vzhledem k tomu, že jsem respondenty o záměru své disertační práce předem informovala, mohli někteří oslovení stylizovat své odpovědi tak, aby se jevíli v lepším

světla. To však bylo možno ovlivnit vytvořením atmosféry důvěry a vzájemného porozumění. Toto riziko je však zřejmé u většiny kvalitativních rozhovorů. Proto byla využita kombinace dalších technik, které by zkreslení z těchto důvodů minimalizovaly, například metoda *studia a analýzy souvisejících dokumentů*. Pro ucelenější představu o navázání kontaktu a vytvoření pracovní atmosféry pro respondenty bezpečné, je u každého rozhovoru stručně popsán i jeho průběh. Součástí tohoto popisu je i pozorování respondentů, jejich chování či prostředí a atmosféry pracovišť, na která jsem za nimi z tohoto důvodu docházela. Nelze pominout, že na svém vlastním teritoriu se každý pracovník cítí bezpečněji a uvolněněji, což při vedeném rozhovoru mohlo sehrát svou roli.

Rizikem mohlo být i nedorozumění výzkumníka s respondentem, proto byly na osobu dotazujícího kladeny vysoké nároky ve způsobu vedení samotného rozhovoru. Minimalizovat toto riziko měla technika *aktivního naslouchání*, která.

Dalším problémem byla možná opět výpověď stylizovaná, tak aby různé aspekty plánování sociálních služeb nadhodnocovala. Proto bylo nutno komparovat výstup z vedeného rozhovoru s *analýzou a studiem dostupných souvisejících dokumentů*.

Určitým omezením práce je fakt, že studie se vztahuje ke konkrétnímu regionu – Královéhradeckému kraji. Vzhledem k nové legislativě v oblasti sociálních služeb lze očekávat, že o různých koncepcích plánování sociálních služeb budou uvažovat i další kraje i obce. Vzhledem k podobnosti podmínek v rámci České republiky lze předpokládat, že některé výsledky předložené studie budou zajímavé i pro tyto subjekty, případně mohou inspirovat vznik dalších studií zaměřených na toto téma.

#### **18.4.8 Časový plán**

Data a podklady pro teoretickou část této práce byly získávány v letech 2001 – 2005, tehdy také byly monitorovány legislativní i koncepční změny v souvislosti s plánováním sociálních služeb. Na základě tohoto sběru dat byly sestaveny výzkumné otázky, které by mohly být přínosem pro praxi v dané lokalitě (Královéhradecký kraj). Pilotní rozhovory byly vedeny v průběhu roku 2005, v tomto roce byla také v přípravné fázi získávána data z rozhovorů vedených s kompetentními pracovníky krajského úřadu pověřenými plánováním sociálních služeb. Počátkem roku 2006 byl započat sběr dat pomocí rozhovorů s návodem, který byl ukončen v srpnu 2006.

K prověření hypotézy H 5 bylo počátkem srpna 2006 naplánováno a provedeno rozeslání průvodních dopisů a dotazníků respondentům. Na vyplnění a navrácení

dotazníků byly stanoveny tři týdny, nejzazší datum návratu bylo respondentům stanoveno na 18. 8. 2006. V průběhu měsíce září a října 2006 bylo naplánováno vyhodnocení získaných dat. Časový harmonogram byl dodržen.

## **18.5 Kvalitativní šetření**

### **18.5.1 Vlastní analýza současné situace ve vybraných obcích Královéhradeckého kraje**

V této výzkumné části své práce se zaměřuji na procesy plánování sociálních služeb ve vybraných obcích III. typu Královéhradeckého kraje a na vyhodnocení rozhovorů s návodem vedených s pracovníky MÚ odpovědnými za plánování sociálních služeb. Tyto obce byly vybrány na základě hodnocení expertů, jak je popsáno výše (viz tab. č. 11), 5 obcí III. typu s nejméně rozvinutým plánováním sociálních služeb (Vrchlabí, Dobrušku, Novou Paku, Trutnov, Hořice) a 5 nejvíce pokročilých (Kostelec nad Orlicí, Nové Město nad Metují, Hradec Králové, Jičín a Rychnov nad Kněžnou). Procesy plánování sociálních služeb v těchto vybraných municipalitách představuji v pořadí stanoveném experty. U každého správního obvodu obce s rozšířenou působností (SO ORP) je zachycena stručná charakteristika jednotlivého správního obvodu. Je zde stručně popsán vlastní průběh rozhovoru, který může přiblížit podmínky při vedení rozhovoru s respondentem a vliv prostředí na atmosféru otevřenosti, která při vedení polostandardizovaných rozhovorů je důležitá. Dále jsou zde shrnuty informace k procesu plánování sociálních služeb získané rozhovorem a schéma klíčových osob. Následuje vyhodnocení, které vychází ze všech získaných informací, včetně studia a analýzy souvisejících dokumentů (komunitních plánů atd.).

### 18.5.1.1 Vrchlabí

Obr. 2: Administrativní mapa správního obvodu Vrchlabí (stav k 1.1.2003)

**Administrativní mapa správního obvodu Vrchlabí** (stav k 1.1.2003)

□ hranice obvodů pověř. obec. úřadů  
□ hranice obcí



Zdroj: Český statistický úřad – Hradec Králové. Mapy ORP ([www.czso.cz](http://www.czso.cz))

#### Charakteristika SO ORP Vrchlabí

Správní obvod Vrchlabí se nachází v severozápadní části Královéhradeckého kraje. Jeho hranici na severu tvoří státní hranice s Polskem, na západě sousedí s Libereckým krajem, na jihu a východě s obcemi správního obvodu Trutnov. Polovinu území pokrývají lesy, třetinu tvoří zemědělská půda. Správní území zahrnuje od 1.1. 2005 16 obcí. Ve třech městech správního obvodu (Hostinném, Špindlerově Mlýně a Vrchlabí) žilo k 31.12. 2004 celkem 68,5 procent obyvatel. Na celkovém počtu obyvatel kraje se správní obvod podílí pěti procenty, na území kraje šesti procenty. Ve srovnání s ostatními SO ORP Královéhradeckého kraje má Vrchlabsko nejvyšší podíl ekonomicky aktivních obyvatel – 52,5%, krajský průměr je 50,7%. Svou rozlohou i počtem obyvatel se řadí na 6. místo v kraji. Míra registrované nezaměstnanosti činí 7,45%, což toto území řadí na 7. místo v kraji, zůstává však pod krajským průměrem 7,94%. V podílu věkových skupin převyšuje nad krajským průměrem věková kategorie 15 – 64 let, která tvoří 71,4%, to je v kraji nejvíce, což souvisí s nejvyšším podílem ekonomicky aktivních. Zastoupení věkové kategorie 0-15 let tvoří 15,3%, což odpovídá zhruba krajskému průměru, ovšem věková kategorie 65 let a více se 13,4 % se nachází pod hranicí krajského průměru 14,7% (viz příloha č. 2). Znamená to, že v této správní oblasti není potřeba tolik sociálních služeb pro seniory jako v jiných správních

obvodech, uvedené výkyvy však nejsou nikterak výrazné. (*Charakteristika správních obvodů*, <http://www.czso.cz>)

Pokud porovnáme **politické spektrum** zastupitelstva Vrchlabí s ostatními SO ORP (viz příloha č. 3), převažují zde pravicově orientované strany, kde dvěma nejsilnějšími stranami se stejným počtem 6 mandátů jsou US a Volba pro město (regionální politická strana zaměřená na komunální politiku, pro účely statistického vyhodnocení zařazena do rubriky „ostatní“). Druhou nejsilnější stranou ve Vrchlabí je ODS (cca 24%, 5 mandátů) a za nimi výrazně zaostávají ČSSD se 2 mandáty (cca 10%) a KSČM a KDU-ČSL (obě po cca 5%) po jednom mandátu. Starostou města je reprezentant US, což je v KHK méně obvyklé (v regionu KHK pouze 2 starostové, kteří představují 14% z celkového počtu starostů KHK), většina starostů v tomto kraji je totiž zvoleno za ODS (65%) a dále starostové zvolení za regionální politické strany (21%). Vrchlabský starosta je v jiných ohledech typickým představitelem starosty v kraji – je to muž, vysokoškolského vzdělání technického směru. (viz příloha č. 5, dále graf č. 8-10, podkap. 8.1) (*Volby do zastupitelstev v obcích...*, <http://www.volby.cz>)

### **Popis průběhu rozhovoru**

*Rozhovor byl veden pouze telefonicky s místostarostou města a s vedoucí sociálního odboru, osobní rozhovor byl oběma oslovenými odmítnut, informace k plánování sociálních služeb byly poskytnuty pouze velmi stručné, celkový postoj k významu výzkumného šetření byl odmítavý. Porozumění s místostarostou lze ohodnotit jako dobré (3), míru porozumění s vedoucí sociálního odboru nelze vyhodnotit pro celkový odmítavý postoj.*

*Na telefonní číslo, které figurovalo v seznamu koordinátorů KPSS, jsem telefonovala několikrát marně. Až v srpnu 2006 se mi jako poslední vybranou obec s rozšířenou působností podařilo kontaktovat Vrchlabí, kde původně nominovaným koordinátorem KPSS byl místostarosta MÚ Vrchlabí. V telefonním rozhovoru působil místostarosta vstřícně, reflektoval osobní setkání a domluvili jsme se, že zavolám druhý den, abychom se domluvili na konkrétním termínu schůzky. Druhý den mi však v telefonickém rozhovoru sdělil, že mluvil s vedoucí odboru sociálních věcí a že po tomto rozhovoru nabyl přesvědčení, že mi k celé věci již nemá co říci. Pokusila jsem se zaznamenat alespoň částečně informace k plánování sociálních služeb poskytnuté telefonicky, snažila jsem se dotazovat na oblasti, kterých se měl týkat plánovaný osobní polostandardizovaný rozhovor. Osobní setkání v každém případě (i s výhledem na vzdálenější budoucnost) pan místostarosta odmítl.*

*Hledala jsem dále respondenta, kterého bych mohla oslovit, a který by byl kompetentní k poskytnutí relevantních informací. Oslovila jsem proto telefonicky vedoucí odboru sociálních věcí MÚ Vrchlabí, zmíněnou již v rozhovoru s panem místostarostou. Paní vedoucí vyslovila své přesvědčení, že ona ani pan místostarosta mi již nemohou k mému výzkumnému šetření říci nic nového. Doslova řekla, že „...to, co řekl (v telefonátu) pan místostarosta, je konečná...“. Na další vysvětlování, oč se jedná, a*

*pokus o vysvětlení podstaty celého rozhovoru s nabídkou plánovaných otázek odvětila, že osobní setkání není možné a to je vše, co mi k tomu může říci. Její způsob telefonické komunikace byl celkově odmítavý, nevstřícný.*

### **Informace o plánování sociálních služeb získané rozhovorem**

SO ORP Vrchlabí se připravovala na zapojení do komunitního plánování sociálních služeb na doporučení kraje. Jako pracovní skupina pověřená komunitním plánováním byla zastupitelstvem určena sociální a zdravotní komise, jejímž předsedou je místostarosta MÚ. Tato komise se rozhodla pro – podle slov místostarosty – „cvičné“ dotazníkové šetření mezi občany, „...protože měli ty dotazníky k dispozici, tak to zkusili...“. Rozdali 350 formulářů, a vrátilo se jich „...naprosté minimum...“. Občané se podle respondenta nezapojili a nemají tedy zájem. O dalších podrobnostech dotazování mezi občany již respondent z časové tísně odmítal hovořit. O komunitním plánu zastupitelstvo hlasovalo a tento způsob plánování SS zamítlo, tím vše skončilo.

Respondent, který je členem zastupitelstva i rady města, se domnívá, že záměr prosadit komunitní plánování v SO ORP i navzdory jeho podpoře neprošel, protože on představuje „...pouze jednu dvacetinu při hlasování.“ Na dotaz, zda na to může mít vliv politické rozložení sil v zastupitelstvu, respondent odmítá dále odpovídat.

Respondent konstatuje, že mají všechny sociální služby, které mají podle zákona mít a věnují jim patřičnou pozornost, navzdory tomu, že nevyužívají KPSS.

Zastupitelstvo města nepřikládá komunitnímu plánu žádný význam, proto návrh na něj nebyl schválen a komunitní plánování bylo v SO ORP pozastaveno. Podle slov respondenta „...vše čeká na nové volby a nové zastupitelstvo.“ Respondent je přesvědčen, že toto zastupitelstvo rozhodlo správně, protože město má v oblasti sociálních služeb vše, co jí „...ukládá zákon...“.

### **Klíčové osoby**

Podařilo se pouze zaznamenat, že původní klíčovou osobou určenou pro KPSS byl místostarosta města, který podle svých slov na věci spolupracoval s vedoucí odboru sociálních věcí. Funkci místostarosty získal jako předseda sociální a zdravotní komise, která se podle původního rozhodnutí rady města měla ujmout komunitního plánování. Jak dále respondent uvedl, nepodařilo se zapojit do plánování sociálních služeb žádné uživatele sociálních služeb, usuzuje z toho, že nemají zájem. Další podrobnosti se vinou neposkytnutí rozhovoru a nedostatku informací nepodařilo zjistit.

## Vyhodnocení

SO ORP Vrchlabí z důvodu nezapojení poskytovatelů, uživatelů a zadavatelů (viz kap. 1; dále podkap. 6.2) hodnotím jako obvod komunitní plánování sociálních služeb nevyužívající. Ze získaných informací, poskytnutých telefonicky, nelze vyvozovat závěry porovnatelné s ostatními SO ORP. Otázkou zůstává, jaké byly skutečné důvody neposkytnutí rozhovoru lidmi odpovědnými za plánování sociálních služeb. Tento možný rozhovor se zdál být z hlediska výzkumníka velmi zajímavý, možná klíčový, protože obec se do KPSS doporučeného krajem veřejně nezapojila. Původní vysvětlení místostarosty se odvolávalo na vzniklé záplavy, když jsem však nabízela termíny i v horizontu několika týdnů, odmítal je pan místostarosta s tím, že o celé záležitosti hovořil s vedoucí sociálních věcí a že usoudili, že rozhovor k tomuto tématu nemá smysl. Je možné, že oslovené klíčové osoby vnímali disproporci v porovnání s ostatními SO ORP jako jim nepříznivou a navzdory mému vysvětlování, že můj zájem se týká plánování sociálních obecně, nepřáli si, abych dotýkala pro ně citlivého tématu – komunitního plánování. Tuto kapitolu pokládaly obě oslovené osoby jako uzavřenou, již by případně mohlo otevřít až nově zvolené zastupitelstvo.

Lze uvažovat o tom, zda proces KPSS byl ve Vrchlabí započat vhodným způsobem, který vyžaduje aktivitu od všech zúčastněných stran (viz podkap. 6.2) – zadavatelů, poskytovatelů a uživatelů. Moment zahájení KPSS vyznívá u jiných respondentů jako zásadní. Obě oslovené osoby pokládaly za hlavní argument, že město provozuje všechny služby, které jí ukládá zákon, druhý argument, který byl v našich telefonických rozhovorech několikrát zdůrazněn, byl, že občané a uživatelé nemají zájem zapojit se do plánování SS. Nabízí se otázka, který zákon mají oba respondenti na mysli. Tuto otázku jsem nestačila při rozhovoru určeném převážně druhou stranou položit. Mají na mysli zastaralý zákon o sociálním zabezpečení (Zákon č. 100/1988 Sb.), který vyžaduje úplné minimum zajištění sociálních služeb? Další otázkou je, zda bylo zmíněné nastartování KPSS ve SO ORP smysluplné, či zda vinou např. neznalosti nebo malé osobní angažovanosti organizátorů vyznělo jako pověstné „plácnutí do vody“? Nelze operovat fakty a informacemi, které v této situaci postrádám, ale nabízí se další úvahy: Jak byli osloveni účastníci pracovní skupiny? Je možné, že pokud tíha KPSS byla přenesena na automaticky fungující komisi, její členové mohli oprávněně vnímat tento poměrně složitý úkol za nadstandardní a zatěžující, další úkoly komise omezující. Navíc KPSS nemuselo být ani předmětem jejich zájmu a mohli vše vnímat jako „příkaz shora“. V jiných SO ORP jsem se nesetkala s tím, že by vytvořením

komunitního plánu a KPSS byla pověřena sociální a zdravotní komise. Z ostatních vedených rozhovorů vyplývá, že práce ve skupinách KPSS je postavena na **zájmu** i míře **angažovanosti členů pracovních skupin**, kteří o danou problematiku projevují zájem.

***Příklad:** V Hradci Králové je i členství v pracovní skupině KPSS pokládáno za prestižní profesní záležitost, kdy je nutné projevit nejenom zájem, ale i akceschopnost.*

Z výše uvedeného vyplývá, že nezájem členů pracovní skupiny odpovědné za KPSS může být první překážkou tohoto procesu.

Dalším problémem je způsob oslovení občanů a uživatelů SS prostřednictvím respondenty zmiňovaného dotazníkového šetření „...s minimální návratností...“. Dotazovaný již nechtěl o tématu mluvit, podle jeho názoru udělaly osoby pověřené KPSS pro úspěch maximum. Zůstalo tak nezodpovězeno několik otázek, a to především, co je podle respondenta minimální návratnost z 350 formulářů či jak byly dotazníky distribuovány. Neležely zapomenuty někde na stolku v městském úřadu? Co dotazníkům předcházelo, co následovalo? Byli občané o možnosti vyjádření se ke svým potřebám v oblasti sociálních služeb informováni odpovídajícím způsobem? Většinou je toto téma zejména pro seniory a občany se zdravotním postižením zajímavé, doposud si v žádné z SO ORP nestěžovali na naprostý nezájem občanů.

***Příklad:** V Novém Městě nad Metují zapojili občany do svého dotazníkového šetření tak, že nejprve uspořádali pro občany besedy na citlivá témata, o kterých věděli, že se občany zajímají, a tam je informovali o dotazníkovém šetření, které bude mít vliv na jejich řešení (jako příklad uváděla respondentka jídelnu a jídlo pro seniory).*

Důvod nezapojení veřejnosti a uživatelů sociálních služeb do komunitního plánování bych v případě dostatku informací získaných rozhovorem s respondentem hledala ve způsobu oslovení těchto cílových skupin.

Dalším námětem k zamyšlení je **osobní a profesní angažovanost osob zodpovědných za chystané KPSS**. Pokud vše brali jako „nutné zlo“ a „příkaz shora“, mohlo to být dalším z úskalí případného zdaru či nezdaru procesu. Z rozhovorů vedených s jinými respondenty vyplývá, že proces KPSS vyžaduje i jistou dávku osobního nasazení, zájmu o věc a profesní angažovanosti. I v těchto osobních i osobnostních předpokladech koordinátorů lze vidět možné překážky úspěšného nastartování procesu KPSS. Domnívám se, že ten nebyl ve Vrchlabí vhodně započat. Moje domněnka je postavena na neochotě zodpovědných osob komunikovat o tomto



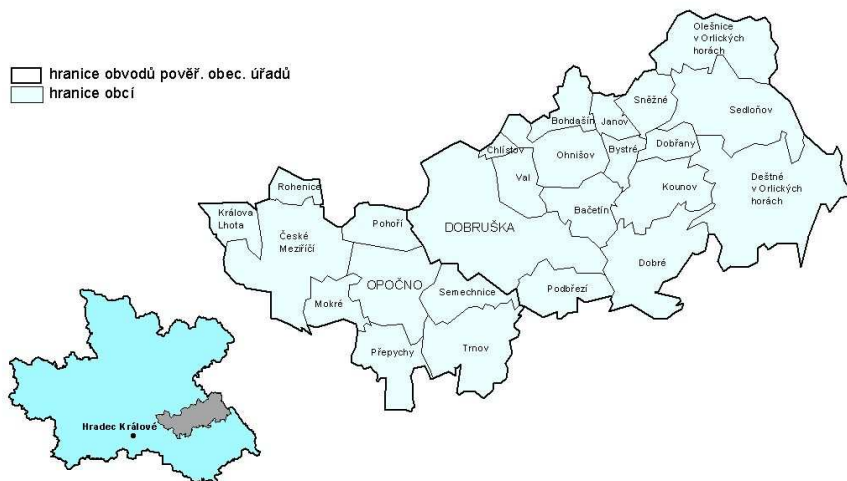
tématu. Celou záležitost lze také interpretovat jako obavy těchto osob, nabízí se několik jejich příčin. Může to být obava ze srovnání s ostatními SO ORP, obava z reakce metodicky „nadřazeného“ kraje, obava a špatná zkušenost z prezentace v médiích (poslední dotaz respondenta byl, zda to budu někde publikovat). Vrchlabští respondenti mohli můj výzkumný záměr chápat jako skrytý tlak kraje na pokračování procesu KPSS, to jsem si předem uvědomovala a snažila se proto celou záležitost telefonicky uvést na pravou míru.

Je také možné uvažovat, že proces nastartování KPSS byl bez výhrad, že byl započat bez chyby, ale bodem zlomu bylo radikální vetování ze strany **politických představitelů** města. Jak již bylo výše popsáno v charakteristice SO ORP tohoto území, v radě i zastupitelstvu města převládají pravicové strany (US, Volba pro město a OSD). Je možné, že takto silně pravicově zaměřené zastupitelstvo má vliv na plánování sociálních služeb? Odpověď můžeme hledat i v nabízející se interpretaci respondentova vyjádření, v němž tvrdí, že město má ze sociálních služeb vše, co mu ukládá zákon (tedy že plní povinnost bez ohledu na potřeby občanů, dělá nezbytně nutné minimum, ale nic navíc atd.). Silně pravicově orientované zastupitelstvo může v duchu individualistických hodnot (viz podkap. 6.4) pokládat i otázku sociálních služeb za záležitost jedinců, kteří si musí pomoci především sami a nečekat pomoc např. od města. Vysvětluji to také jako snahu o utajení informací potřebných ke srovnání s jinými SO ORP, ve kterém by Vrchlabsko neobstálo dobře. Je však také možné, že ve SO ORP Vrchlabí je opravdu vše na úrovni odpovídající potřebám uživatelů a na úrovni, která snese srovnání s ostatními obcemi III. typu. Na to, zda je rozložení spektra sociálních služeb srovnatelné s ostatními SO ORP, můžeme nahlédnout v příloze č. 4. Uvedené údaje ústí do statistického srovnání, které následuje v podkapitole 9.6 této práce.

### 18.5.1.2 Dobruška

Obr. 3: Administrativní mapa správního obvodu Dobruška (stav k 1.1.2003)

**Administrativní mapa správního obvodu Dobruška**  
(stav k 1.1.2003)



Zdroj: Český statistický úřad – Hradec Králové. Mapy ORP ([www.czso.cz](http://www.czso.cz))

#### Charakteristika SO ORP Dobruška

Správní obvod Dobruška se nachází ve východní části Královéhradeckého kraje. Hranice na východě tvoří státní hranice s Polskem, na jihu sousedí s obcemi správního obvodu Rychnov nad Kněžnou a Kostelec nad Orlicí, na západě s obcemi správního obvodu Hradec Králové a na severu s obcemi správního obvodu Jaroměř, Nové Město nad Metují a Náchod. Třetinu území pokrývají lesy, dvě pětiny tvoří zemědělská půda. Správní území k 1.1. 2005 zahrnuje celkem 26 obcí, což je v rámci kraje průměr. Ve městech Dobruška a Opočno žilo k 31.12. 2004 více než padesát procent obyvatel správního obvodu. Správní obvod se na celkovém počtu obyvatel kraje podílí více než třemi procenty, na území kraje téměř šesti procenty. Svou rozlohou se řadí Dobruško na 7. místo a počtem obyvatel na 9. místo v kraji. Oproti krajskému průměru má toto území o necelé procento více dětí (16,1%) a o necelé procento méně ekonomicky aktivních obyvatel. Počet starších lidí odpovídá celokrajskému průměru. Oproti jiným správním celkům má však Dobruško výrazně nízkou nezaměstnanost (6,45), která ho v míře registrované nezaměstnanosti řadí na druhé nejlepší místo v kraji. V této lokalitě se nezdají být výraznější výkyvy v demografickém složení a tedy z letného odhadu nebude vybočovat ani potřebnost sociálních služeb. (*Charakteristika správních obvodů*, <http://www.czso.cz>)

V **politickém rozložení** této státní správou pověřené obce (viz graf 12) je poměrně vyrovnaný poměr sil mezi pravicově orientovanými stranami (ODS – 4 mandáty, KDU-ČSL – 4 mandáty) a levicově orientovanými stranami (KSČM – 4 mandáty, ČSSD – 3 mandáty). Takto vyrovnané rozložení politického spektra nenalezneme u jiné obce III. typu v kraji (viz příloha č. 3) Starosta obce je představitelem ODS, se středoškolským vzděláním není pro kraj typickým představitelem města, pouze 2 starostové nemají vysokoškolské vzdělání (viz příloha č. 5). (*Volby do zastupitelstev v obcích...*, <http://www.volby.cz>)

### **Popis průběhu rozhovoru**

*Rozhovor byl veden s koordinátorem plánování sociálních služeb, který je současně koordinátorem pro národnostní menšiny MÚ. Porozumění s respondentem jsem ohodnotila jako výborné (1).*

*Při telefonickém dojednávání rozhovoru vyslovil respondent své obavy, že se SO příliš odlišuje od obcí, kde využívají formu komunitního plánování, protože v jejich městě nedávno rada města komunitní plán neschválila. Ujistila jsem respondenta o přínosu rozhovoru pro můj výzkumný zájem i v tomto případě. Respondent projevil velkou vstřícnost k osobnímu setkání a vzhledem k pracovním možnostem a vytíženosti jsme domluvili termín v horizontu 3 dní na samotný počátek pracovní doby (7.00 hod.), protože od 8.30 měl respondent domluveno další pracovní setkání. Rozhovor proběhl v respondentově kanceláři, v klidném nerušeném prostředí a otevřené atmosféře, byl však časově limitován (do 8.30), proto jsem pociťovala jisté časové napětí rozhovory trvají obvykle 2 hodiny.*

### **Informace o plánování sociálních služeb získané rozhovorem**

Město Dobruška se správní působností obce III. typu se v současné době neúčastní celokrajsky podporovaného komunitního plánování, protože ani rada města ani zastupitelstvo komunitní plán neschválily. Řeší to tak, že se respondent za odbor sociálních věcí účastní všech školení s tematikou plánování sociálních služeb a komunitní plánování, účastní se také dotazníkových šetření v této souvislosti, dělají průzkumy o potřebnosti sociálních služeb v Královéhradeckém kraji a na rozdíl od jiných obcí III. typu KHK kraje nemají podepsanou smlouvu s Občanským poradenským střediskem v Hradci Králové. Občanské poradenské středisko si však objednalo u městského úřadu, konkrétně u odboru sociálních věcí, organizační zajištění a realizaci průzkumu uživatelských potřeb v oblasti sociálních služeb (za finanční odměnu ve výši 18.000,- Kč). Tento průzkum rada schválila, průzkum bude zajištěn v rámci odboru sociálních věcí a v rámci působnosti obce III. typu.

Byla vypracována sociálně-demografická analýza, na jejímž základě byl vypracován komunitní plán, který – jak již bylo uvedeno – nebyl radou ani zastupitelstvem schválen. Vzhledem k tomu, že město Dobruška neplánuje sociální služby v rámci svých spádových kompetencí obce III. typu, nevyužívají v této souvislosti ani sociálně-demografickou analýzu. Také nepřichází v úvahu jednání o zohlednění závěrů jednání pracovních skupin, protože v současné době neexistují. Nefungují ani neformální vztahy, všechna stávající zařízení jsou podporována stejným způsobem. Neexistují ani žádné antipatie v rámci osobních vztahů mezi místní samosprávou a úředníky státní správy zabezpečujícími sociální oblast. Vše je dáno podle respondenta přesvědčením členů rady města, že jednají v souladu se svými nejlepšími úmysly. Respondent se sám několikrát účastnil jednání rady města, kde žádal o podporu určité sociální služby, tyto služby vždy byly podpořeny. Argumentoval tím, že žádající organizace přinesou i jiné zdroje, že nechtějí plný obnos plánované částky. Tato argumentace podporovala obraz žádající organizace jako schopné s fungujícím systémem řízení. Respondent uvádí, že podle jeho názoru nemá politická orientace vliv, tento vliv nepocituje ani nezkoumá. Doslova uvádí, že „...je to o lidech, ne o politické straně...“. Respondent si není vědom žádného vlivu souvisejícího s programem nejsilnější politické strany. (Pozn.: v Dobrušce je vzácně vyrovnaný poměr levicových a pravicových sil, viz výše *Charakteristika SO ORP...*)

Vliv na to, že město Dobruška neschválilo koncepci komunitního plánování, mají nevydařená jednání samosprávy města, kraje (státní správy) a Občanského poradenského střediska. Představitelé samosprávy slyšeli již několikrát stejné argumenty, jednání bylo několik a byla stále stejná. Zástupci samosprávy nabyli pocit, že se celá záležitost nikam nehýbe, že věci stagnují.

Zatím si není respondent vědom žádných zásadních změn v souvislosti s přijetím nového zákona o sociálních službách, obecně se očekávají prováděcí vyhlášky, možné modifikace se týkají zejména pečovatelské služby.

Podle respondenta kraj byl iniciativní v podpoře komunitního plánování ještě daleko dříve, než byl schválený nový zákon o sociálních službách. Respondent konstatuje, že není plánována žádná modifikace sociálních služeb ve směru dodržení standardů kvality, služby se spíše budou rozšiřovat, očekává zvýšený zájem. Nepředpokládá výraznější výkyvy sociálních služeb v rámci jejich celorepublikové transformace. Představitelé státní správy obce III. typu aktivně zasahují do plánování

sociálních služeb, mohou však modifikovat či budovat sociální služby pouze se souhlasem rady města, nemohou „...jít proti obci...“.

Vedoucí odboru i představitelé samosprávy města dochází do zařízení poskytujících sociální služby, nelze však stanovit jak často. U celé řady zařízení je obec zřizovatelem těchto zařízení, proto je musí navštěvovat. Jiný konkrétní či propracovanější způsob hodnocení sociálních služeb nemají.

Respondent pokládá za důležitou vzájemnou informovanost a připouští, že dobré neformální vztahy mohou také sehrát významnou roli. Zde to však takto nefunguje, přestože je s některými zastupiteli či radními ve stejné vrstevnické skupině a znají se například ze školy i z osobního života. Zhruba jednou do roka svolává starosta neformální setkání všech zaměstnanců městského úřadu, avšak tato setkání nemají v případném plánování sociálních služeb velký význam, je tam velmi mnoho lidí.

To, že město Dobruška nebylo okresním městem, určitě podle respondenta hraje významnou roli. Pro nedávno nově vzniklou obec s rozšířenou působností se budoval systém sociálních služeb ještě za dob okresu. Okresní města však mají podle respondenta více zařízení poskytujících sociální služby, mají více typů sociálních služeb a mají větší zkušenosti s jejich plánováním, zřizováním či modifikací. Sociální problematika se bývalých okresních měst v rámci jejich kompetencí více dotýkala a setkávali se tam s klienty potřebujícími nějakou sociální službu častěji. V obci III. typu přejímají podle respondenta roli zajišťovatele sociálních služeb s problémy.

Podle respondenta však zastupitelstvo podporu sociálním službám poskytuje, nečiní tak formou grantového řízení. Obec poskytuje finanční dotaci na základě volné žádosti. Město poskytuje část finančních prostředků, které jsou nutné k tomu, aby organizace poskytující sociální služby získala peníze i odjinud. Respondent nedokáže odhadnout, jaký je maximální procentuální podíl. Nelze však konstatovat, že by město podporovalo sociální služby finančně výrazně. Město v současné době neplánuje zřízení nových sociálních služeb.

Samospráva města vnímá komunitní plánování podle respondenta negativně z několika důvodů:

- 1) nepovažují za důležité pokrytí spádové kompetence obce III. typu
- 2) obávají se vzrůstajících nákladů na sociální služby (např. toho, že město neufinancuje domov důchodců, protože s novým zákonem o sociálních službách budou dostávat fyzické osoby méně financí, než je tomu v případě dotací na

lůžko. Očekávají, že všichni klienti domova důchodců budou v tzv. 1. kategorii hodnocení soběstačnosti, což představuje nejnižší finanční kompenzaci)

Hlavním důvodem je podle respondenta ekonomické hledisko, protože obci nikdo nezaručí dostatek prostředků na provoz. Samospráva podle respondenta nechápe, že musí určité věci garantovat.

***Příklad:** Samospráva města Dobrušky se chtěla navázat na sociální službu města Opočna, který provozuje domov důchodců na spádovém území obce II. typu. Město Opočno pocituje problémy s financováním tohoto domova, nechce však suplovat obec III. typu, jíž není, Opočno chce plánovat sociální služby pouze za své spádové území.*

Za odbor sociálních věcí se snažili zapojit do procesu komunitního plánování konkrétní představitele samosprávy města, například místostarostu. Po určité době však jeho aktivita či ochota více spolupracovat opadla. V současné době se volení zástupci města do modifikace či plánování sociálních služeb aktivněji nezapojují.

V případě možnosti a souladu se samosprávou obce by za státní správu obce III. typu komunitní plánování využívali. Respondent oceňuje komunitní plánování jako osvědčený přístup využívaný většinou obcí s rozšířenou působností v Královéhradeckém kraji. Doporučení kraje využívat formy komunitního plánování nevnímali za státní správu obce III. typu jako neformální nařízení. Respondent připouští, že původní vize byla taková, že obec s rozšířenou působností, která nebude zapojena do komunitního plánování, nebude mít ze strany kraje finanční podporu. V současné době však krajsší úředníci státní správy pochopili, že tyto obce zbavit financí nemohou, protože obce žádnou zákonem danou povinností využívat principů komunitního plánování nemají. Respondent ke vztahu s krajským úřadem dodává, že „...kraj zapomíná na to, že samospráva je samostatná jednotka...“.

Významnou úlohu v podpoře stávajících sociálních služeb v municipalitě Dobruška má Královéhradecký krajský úřad, a to především spolufinancování sociálních služeb, například domova důchodců v Opočně. Byl tam vybudován velmi hezký domov důchodců, jsou tam 1-2 lůžkové pokoje, ale jeho provoz je velmi drahý. Respondent si nemyslí, že by měl všechno hradit pouze klient. Na přísun financí z kraje zastupitelstvo podle respondenta velmi „slyší“.

### **Klíčové osoby**

V současné době tato SO ORP nevyužívá komunitní plánování, a proto neexistují pracovní skupiny. Byla sice ustanovena první pracovní skupina, která však

nezačala pracovat. Pracovní skupiny skládající se ze zástupců zadavatelů, poskytovatelů a uživatelů po neschválení komunitního plánu nevznikly. Osobou zapojenou formálně do komunitního plánování sociálních služeb zůstává původní koordinátor KPSS, který je pověřen i jinou agendou odboru sociálních věcí. Další osobou odpovědnou za plánování sociálních služeb je vedoucí odboru sociálních věcí MÚ Dobruška.

## Vyhodnocení

U této obce vystupuje do popředí neúspěch v zavádění procesu komunitního plánování. V současné době nejsou plánovány žádné nové sociální služby, pouze modifikace stávajících, není tedy využívána ani žádná jiná koncepce plánování sociálních služeb. Můžeme se spokojit s konstatováním respondenta, že tento nezdar je způsoben u zastupitelů nepochopením odpovědnosti za SO ORP a obavami z finanční nejistoty nákladnosti sociálních služeb? Toto vysvětlení zdá se vychází z místní znalosti respondenta a jako výsledek jeho úvah o nezdaru, který se dotýkal i jeho profesní dráhy. Nabízí se však i hledání dalších možných příčin.

Ve srovnání s SO ORP Vrchlabí, které se do KPSS také nezapojilo, se zde projevila *ochota* ze strany osloveného respondenta *ke komunikaci a otevřenosti* v hledání odpovědí na položené otázky. Necítila jsem žádnou nedůvěru či obavy, respondent hovořil podle mého mínění otevřeně i o citlivých otázkách. Z jeho zájmu o danou problematiku jsem vyvodila, že je na celé věci *osobně angažován* a že zastavení procesu KPSS a neschválení komunitního plánu ho osobně mrzí, avšak respektuje toto rozhodnutí a neztrácí v dané věci optimismus.

Ze strany respondenta se neprojevuje žádná averze k představitelům města, i když jeho popis celé věci („...jednají s nejlepšími úmysly...“, „... nepovažují za důležité pokrytí spádové kompetence obce III. typu...“) by se dal interpretovat jako *necht' představitelů samosprávy města převzít kompetence státní správy obce s rozšířenou působností*. Dalším pozoruhodným momentem je také vliv úředníků státní správy na občany volenou samosprávu. Respondent to shrnuje konstatováním, že „...kraj zapomíná na to, že samospráva je samostatná jednotka...“. S tímto problémem jsem se nesešla poprvé, na besedě s úředníky MPSV bylo konstatováno, že *státní správa může ovlivňovat rozhodnutí samosprávy minimálně*, pouze svými doporučeními. Tento moment se zdá být významný, projevuje se zde skutečné přenesení kompetencí v oblasti plánování sociálních služeb na obce. Otázkou zůstává, zda toto

omezení státní správy je vždy dobré, zda nemůže být v některých případech i kontraproduktivní.

Jaký má vliv *politické spektrum* zastupitelstva města, které je v daném případě výjimečně vyrovnané v pravo-levé orientaci, jak je již uvedeno výše v charakteristice SO ORP? Pokud porovnáme politické složení dvou obcí, které jsou experty vyhodnoceny jako v komunitním plánování nejméně pokročilé, tedy Vrchlabí a zmiňované Dobrušky (viz příloha č. 3; podkap. 8.1), politické složení zastupitelstev se značně liší. Zatímco v případě Dobrušky je relativně vyrovnaný poměr sil mezi levicovými a pravicovými stranami, v případě Vrchlabí se jedná výrazně pravicovou orientaci. Z toho můžeme usuzovat, že v těchto případech odmítnutí procesu KPSS oběma zastupitelstvy politická orientace představitelů města nemá velký význam. Domnívám se, že v tomto případě můžeme vycházet z konstatování respondenta ze SO ORP Dobruška, který doslova uvádí: „...je to o lidech, ne o politické straně...“.

Nabízí se také otázky o *zapojení* dalších *zúčastněných stran v pracovní skupině*, která zanikla. Byli všichni členové této skupiny do procesu KPSS opravdu natolik zainteresováni, aby tato skupina byla kompetentní k plnění požadovaných úkolů? Nebo se jednalo o nadšení jedince (respondenta) či jedinců, kteří nebyli schopni přenést profesní nasazení na další členy této pracovní skupiny? Byla tato skupina profesně kompetentní a dostatečně angažovaná? Může být komunitní plánování dostatečně nastartováno pouze jednou či dvěma angažovanými osobami? Tyto možné dohady vyplývají ze skutečnosti, že po zamítnutí procesu KPSS tato skupina podle respondentových slov zanikla a v místě není žádná tendence se v tzv. „triádě“ scházet byť neformálně, což by nasvědčovalo o skutečném zájmu účastníků.

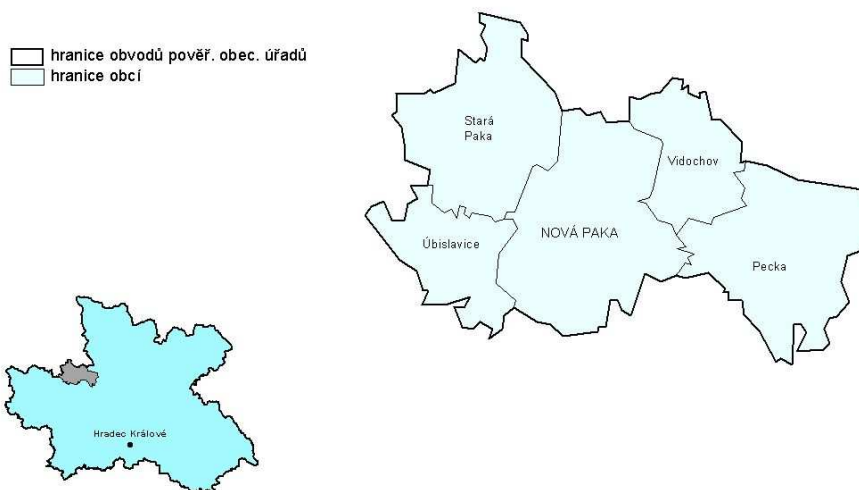
Najít odpovědi na uvedené otázky pomůže celkové vyhodnocení rozhovorů za vybrané SO ORP a také statistické vyhodnocení kvantitativních dat v podkapitole 9.6.



### 18.5.1.3 Nová Paka

Obr. 4: Administrativní mapa správního obvodu Nová Paka (stav k 1.1.2003)

#### Administrativní mapa správního obvodu Nová Paka (stav k 1.1.2003)



Zdroj: Český statistický úřad – Hradec Králové. Mapy OR ([www.czso.cz](http://www.czso.cz))

#### Charakteristika SO ORP Nová Paka

Správní obvod Nová Paka se nachází v severozápadní části Královéhradeckého kraje. Na severu sousedí s Libereckým krajem, na východě se správním obvodem Dvůr Králové nad Labem a na jihu s obcemi správního obvodu Hořice a Jičín. Na 30 procentech území se rozkládají lesy, zemědělská půda zabírá necelých 60 procent rozlohy. Správní obvod zahrnuje 5 obcí, je nejmenší v kraji z hlediska rozlohy i počtu obyvatel (podíl v kraji 2,0, resp. 2,4 procenta). V jediném městě SO v Nové Pace žilo k 31.12. 2004 téměř 70 procent obyvatel správního obvodu. SO ORP Nová Paka je poměrně vyrovnaný ve věkovém rozložení obyvatel, kategorie dětí i osob ve věku 15-64 let odpovídají krajskému průměru (viz příloha č. 2), starších osob je oproti tomuto průměru nepatrně více. Ekonomicky aktivních osob je však proti krajskému průměru o téměř 2 % méně. Míra registrované nezaměstnanosti o téměř 1 % krajský průměr překračuje, v počtu nezaměstnaných je tato správní oblast na 5. místě v kraji. Tyto údaje celkově nevybočují z krajského průměru, specifická pozornost by mohla být zaměřena na lokální nezaměstnanost. (*Charakteristika správních obvodů*, <http://www.czso.cz>)

Zajímavé je politické spektrum obce, nadpoloviční většinu 11 mandátů zde získaly menší pravicově orientované strany - *Sportovci pro Novou Paku*, *Sdružení KAN*,

*Volba pro město, SNK-Klub podnikatelů Novopacka - (shrnuty pod ostatní - viz příloha č. 3). Pravicově orientované strany disponují dále 5 mandáty (ODS a KDU-ČSL), levicové strany mají celkem 5 mandátů (ČSSD a KSČM). Znamená to výraznou pravicovou orientaci místního zastupitelstva. Starosta obce je zástupce zmíněné převažující regionální politické strany, je vysokoškolsky vzdělaný v humanitní oblasti (viz příloha č. 5). (Volby do zastupitelstev v obcích..., <http://www.volby.cz>)*

### **Popis průběhu rozhovoru**

*Rozhovor byl veden s vedoucí odboru sociálních a zdravotních věcí, porozumění s respondentem lze označit jako výborné (1).*

*Na telefonickou prosbu o rozhovor reagovala vedoucí odboru sociálních věcí velmi vstřícně, schůzku jsme domluvily hned na následující den, kdy vyšla vstříc mým časovým možnostem. Rozhovor se konal v kanceláři respondentky, prostorově poněkud menší, avšak příjemně a útulně zařízené. Kancelář je průchozí – je spojena s dalšími kanceláři, takže náš rozhovor slyšely i další úřednice, což pro mne překvapivě nemělo vliv na přátelské pracovní prostředí a otevřenost respondentky. Nevýhodou však bylo, že v průběhu našeho rozhovoru přicházeli klienti (celkem 4), které paní vedoucí rychle odbavila, případně je požádala, aby přišli v úřední den určený pro vyřizování jejich požadavků, a vysvětlila jim, že její kolegyně jsou většinou „v terénu“. Během rozhovoru také přišli 3 pracovníci odboru pro podpisy. Z těchto důvodů byl náš rozhovor často přerušován, nabyla jsem však dojmu, že v jiné dny by situace nebyla lepší. Ocenila jsem také respondentčinu otevřenost při vedeném rozhovoru. Rozhovor trval zhruba 2 hodiny.*

### **Informace o plánování sociálních služeb získané rozhovorem**

Komunitní plán v Nové Pace se nastavil na základě sociodemografické analýzy. Díky ní zjistili, že místní populace stárne, a proto potřebují upravit a rozšířit služby domova důchodců, který již nevyhovoval. Na základě tohoto podkladu také zjistili, že mohou zrušit jesle, neboť již nejsou potřeba. Tato rozhodnutí se zatím osvědčila jako správná. Požadavek na modifikaci domova důchodců vzešel také z průzkumu mezi uživateli a potenciálními uživateli, který na území obce III. typu proběhl.

Pracovní skupiny na základě komunitního plánu jsou vytvořeny, jejich složení (zadavatelé, poskytovatelé a uživatelé) odpovídá požadavkům komunitního plánování. Jejich činnost je však na samém začátku, začínají pracovat, proběhly první schůzky, které svolala vedoucí sociálního odboru. Tyto pracovní skupiny dosud nejsou stabilní, jsou otevřené každému, kdo se chce účastnit.

Nová Paka jako obec s rozšířenou působností (tzv. obec III. typu) má komunitní plán schválený zastupitelstvem města. Tato obec III. typu však neplánuje vybudování

nových sociálních služeb, plánují však modifikaci stávajících. V současné době představují domov důchodců, který již v žádném ohledu neodpovídal požadavkům na tyto služby, uvažovali dokonce o jeho zrušení.

Plánují modifikaci domova důchodců a domu s pečovatelskou službou. Neočekávají zásadní změny ve struktuře sítě sociálních služeb s tím, že by některé zanikly. Respondentka se domnívá, že v souvislosti s novým zákonem o sociálních službách žádné sociální služby nezaniknou, ale naopak se spíše budou rozšiřovat. Problémem, který je v současné době pálí, je kam umístit občany po uplynutí 3 měsíční lhůty pobytu v léčebně pro dlouhodobě nemocné (LDN), kteří nepotřebují přímo rezidenční služby.

O rezidenční služby pro seniory mají v současné době zatím hodně zájemců. V souvislosti s poskytováním sociálních služeb seniorům a zdravotně postiženým se bude rozšiřovat pečovatelská služba ve správní oblasti obce III. typu.

V souvislosti s přijetím nového zákona o sociálních službách respondentka předpokládá přijetí dalších pracovníků pro výkon státní správy sociálního odboru a potřebu více pracovníků přímo pro terénní sociální práci, a to vzhledem k posílení kompetencí sociálních pracovníků posuzujících míru soběstačnosti, kterou přesně vymezuje nový zákon. Respondentka má z tohoto posuzování míry soběstačnosti obavy, je totiž podrobně vymezeno v 36 bodech, domnívá se, že by při tom měli být s posuzovanými klienty celý den. Může se však stát, že jeden den, kdy s ním bude sociální pracovník, bude klient soběstačný, ale druhý den nebude schopen vstát. Jako příklad uvádí příběh klientky s těžkou schizofrenií, která v některých dnech není naprosto schopna sebeobsluhy, a jiné dny zvládá vše bez problémů.

Respondentka by uvítala znovu okresní spádovost. Například v péči o děti či v jiných sociálních službách je podle jejího názoru důležitá anonymita, kterou v menších městech nelze zajistit. Přímo uvádí, že „...není ve všem dobré být lidem blíž...“.

**Příklad:** *Snažili se zajistit manželské poradenství přímo u nich ve městě, ale zjistili, že jejich občané raději jezdí do nedalekého bývalého okresního města Jičína, protože mají zaručeno, že je nikdo neuvidí využívat služeb této na malém městě stigmatizující služby.*

K odlišnosti menšího města s nově posílenými kompetencemi a k zodpovědnosti za státní správu a bývalého okresního města uvádí, že v jejich menším městě budovali potřebnou síť sociálních služeb od začátku oproti Jičínu (bývalému okresnímu městu), kde již bylo vše vybudováno a nebylo potřeba nic investovat.

Podle respondentky na vznik nových sociálních služeb pro seniory a zdravotně postižené má příznivý vliv podpora konkrétního člena městské rady (místostarosta), vyplývající z jeho osobní zkušenosti z rodiny. Staral se o starší rodiče, sám je nyní ve věku, kdy se jeho zdravotní stav zhoršuje a kdy v blízké perspektivě sám bude podobné služby potřebovat. Navíc je prarodičem vnoučete se zdravotním postižením.

K vlivu politické orientace respondentka konstatuje, že s vítěznou politickou stranou komunálních voleb (Sportovci pro Novou Paku) obtížně hledali za odbor sociálních služeb společnou řeč, doslova uvedla, že „... si je museli vychovat, protože měli pocit, že jsou mladí, perspektivní a zdraví...“. Prvotní snahou těchto zástupců majoritní politické strany samosprávy města byla tendence snížit počet zaměstnanců sociálního odboru, který podle nich není potřeba a zbytečně odčerpává peníze z rozpočtu města. Za sociální odbor se tyto představitelé samosprávy města snažili přesvědčit, že sociální služby mohou jednou potřebovat také oni sami. K této otázce vedli řadu jednání a vyjednávání. U starosty (člena politické strany Sportovci pro Novou Paku) našli větší podporu, která podle respondentky opět vycházela z osobní zkušenosti, protože švagr starosty je vozíčkář. Jeho názory solidární se sociálně potřebnými se mu však špatně obhajovaly před jeho stranickými partnery. Respondentka, která je vedoucí sociálního odboru, zpočátku také zorganizovala návštěvy starosty ve vybraných zařízeních poskytující sociální služby, například v domově důchodců. Také tyto návštěvy podle jejího dojmu zapůsobily na změnu starostova postoje k podpoře sociálních služeb, sám prý údajně ohodnotil nevyhovující domov důchodců slovy „...sem bych sám nechtěl...“. Politická orientace na Novopacku má podle respondentky výrazný vliv.

Jeho protipól nevstřícného postoje některých představitelů samosprávy za Sportovce pro Novou Paku uvádí respondentka pozitivní vliv již zmíněného místostarosty, člena ČSSD, díky jehož kontaktům s vrcholnými představiteli této tehdy vládnoucí strany několikrát Novou Paku navštívil ministr práce a sociálních věcí Škromach a konkrétně se zajímal o nevyhovující domov důchodců. I tyto návštěvy měly podle respondentky značný význam pro jeho nynější rekonstrukci.

Respondentka uvádí, že významná role je i podpora od kraje, zejména finanční, protože město nemá dostatek peněz a bez podpory kraje se neobejde.

Respondentka se domnívá, že nedokáže posoudit, zda jsou sociální služby v Nové Pace podporovány dostatečně. Ve městě mají poněkud odlišný způsob podpory než v jiných obcích III. typu. Nekoná se grantové řízení, odbor sociálních věcí má

vlastní finanční prostředky (ve výši 120 000,-/ rok). Z těchto finančních prostředků podporují NNO pouze drobně, nemohou přispívat na celé náklady jednotlivých projektů. Unifikované žádosti o finanční podporu předkládají organizace po celý rok, jejich požadavky posuzuje sociální komise a rozhoduje o výši přidělených finančních prostředků. Tato komise zasedá přibližně čtyřikrát ročně. Nelze však odhadnout, o jak velké procento nákladů se jedná, je to velmi různorodé.

***Příklad:** Náklady na projekt odstranění bariér z města předložený občanským sdružením Život bez bariér překročil 400 000,-Kč, tento projekt město Nová Paka podpořilo příspěvkem ve výši 10 000,-Kč.*

V případě vyšších nákladů či vyšších požadavků na podporu ze strany města oslovují NNO přímo radu města. Město podporuje poskytovatele sociálních služeb z řad NNO spíše formou bezplatných či symbolických pronájmů.

***Příklad:** Občanské sdružení Život bez bariér bylo na základě žádosti podpořeno ze strany města symbolickým pronájmem prostor pro činnost tohoto sdružení za symbolickou cenu 1 Kč ročně.*

Komunitní plán je součástí strategického plánu rozvoje města. Nelze však říci, že plánování sociálních služeb je prioritou této obce III. typu, preferenci má například budování silnic. Podle respondentky drobná sociální práce nikoho nepálí. Domnívá se, že někteří zastupitelé nemají o práci odboru sociálních věcí zájem, představitelé samosprávy města se ani nesnaží tuto práci poznat. Představovala si, že se samospráva města bude o ni více zajímat, že se bude více podílet na plánování sociálních služeb. Neznamená to však nezájem všech představitelů samosprávy města.

***Příklad:** Místostarosta (mandát za ČSSD) se zasadil o vybudování domova důchodců, bez jeho osobního nasazení by tato služba nebyla modifikována. Díky svému členství ve vládoucí straně a známostem ve vyšších kruzích vládoucí strany dokázal získat ministra práce a sociálních věcí (také člena ČSSD) k několika návštěvám ve městě. Profitem z nich byla podle respondentky finanční podpora státu na přebudování zmíněného domova důchodců.*

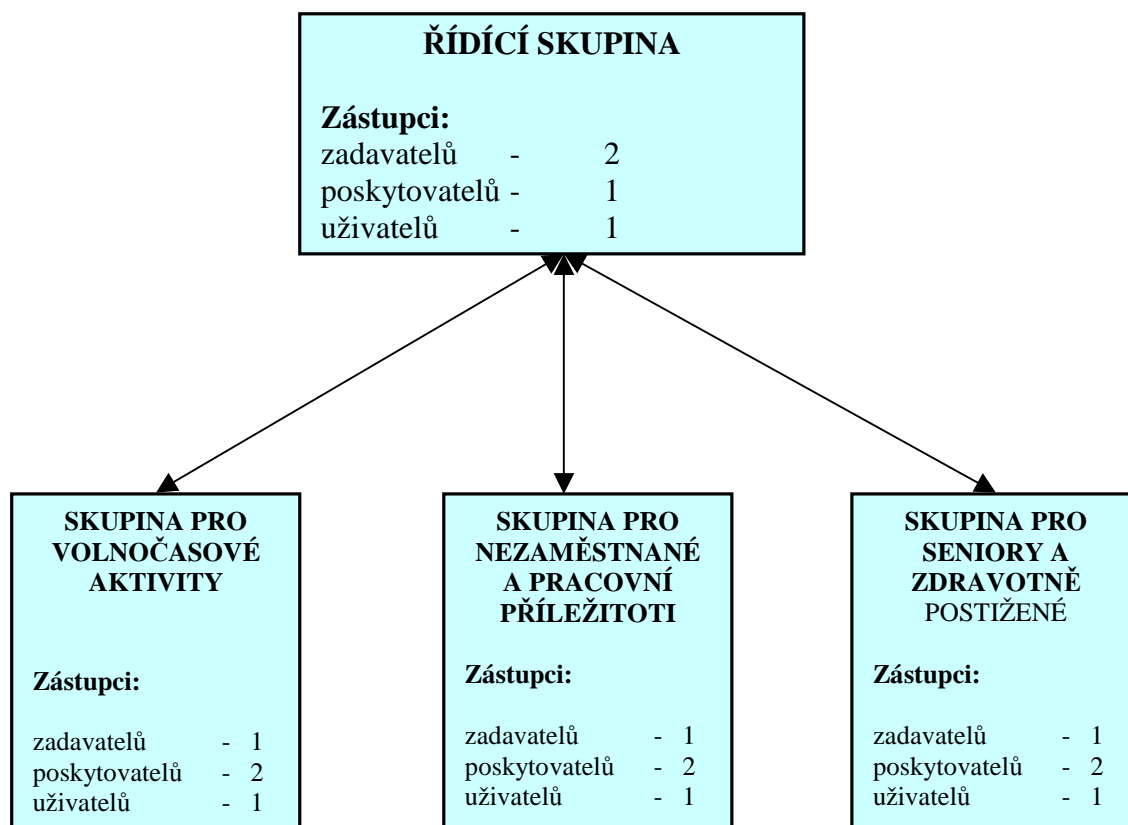
Respondentka uvedla, že znalosti místních úředníků státní správy získané přímo z prostředí zařízení poskytujících sociální služby a uživatelů sociálních služeb jsou velmi důležité. Podle respondentky nejsou představitelé místní samosprávy aktivní, svými požadavky je úkoluje přímo sociální odbor.

Na budování a modifikaci sociálních služeb na Novopacku má vliv sociálně-demografická analýza, ze které vychází komunitní plán. Respondentka také uvádí, že důležitým faktorem při nich jsou i výsledné výstupy z jednání pracovních skupin

složených ze zadavatelů, poskytovatelů a uživatelů sociálních služeb. Vliv na plánování a přizpůsobování sociálních služeb mají i zkušenosti pracovníků odboru z prostředí uživatelů a poskytovatelů služeb a místní znalosti pracovníků pečovatelské služby.

Respondentka nevnímá doporučení kraje jako nepřímý příkaz. Uvádí, že pokud nebudou zapojeni do komunitního plánování kraje, nebudou čerpat ze zdrojů kraje finance, nedostali by dotace. V případě, že by kraj přímo – i finančně – nepodporoval plánování sociálních služeb formou komunitního plánování, postupovali by jiným způsobem, využili by pravděpodobně jinou formu, ale dělali by to samé. Respondentka projevuje nespokojenost s rozhodnutím kraje, vinou něhož zanikla léčebna pro dlouhodobě nemocné, a nevznikla žádná náhrada.

### Schéma klíčových osob



Z uvedeného schématu vyplývá, že uspořádání pracovních skupin odpovídá požadavkům komunitního plánování sociálních služeb tak, jak je uvedeno v kapitole 6.2, pracovní skupiny jsou tvořeny zadavateli, poskytovateli i uživateli.

## Vyhodnocení

Novopacko je ve srovnání s ostatními SO ORP výjimečné svou malou rozlohou, nízkým počtem obyvatel, soustředěním obyvatel do jediného města této správní oblasti – Nové Paky. Zřejmě proto je základním tématem rozhovoru s respondentkou z této správní oblasti *otázka výhod a nevýhod nových správních oblastí* projevujících se při přenášení pravomocí z bývalých okresních měst na obce spravující menší územní celky a při vzniku nových správních obvodů obcí s rozšířenou působností (SO ORP). Pokud porovnáme strukturu sítě sociálních služeb v jednotlivých obcích III. typu (viz příloha č. 4), zjistíme, že co do četnosti i pestrosti zastoupení jednotlivých typů sociálních služeb jednoznačně vedou bývalá okresní města (Trutnov, Náchod, Hradec Králové, Jičín a Rychnov nad Kněžnou) nad obcemi výkonem státní správy v rozšířené působnosti nově pověřenými. Může to být také způsobeno také tím, že se zároveň jedná o rozlohou největší a nejlidnatější územní celky. Nelze však opominout fakt, že tato nově pověřená města opravdu (i podle slov respondentky) budovala potřebnou síť sociálních služeb od začátku, zatímco v bývalých okresních městech již nebylo potřeba tolik investovat. Tato disproporce se objevuje i v rozhovorech s ostatními respondenty, je také zřejmá z porovnání úrovně komunitního plánování ohodnocené experty (viz příloha č. 9). Více se na tento problém zaměřím v závěrečném vyhodnocení této kapitoly.

Zajímavé je bezesporu i *politické spektrum* Nové Paky. Nadpoloviční většina menších regionálních pravicově orientovaných stran je obdobná pouze ve Dvoře Králové nad Labem, které se umístilo v hodnocení úrovně komunitního plánování experty o 5 pomyslných stupňů výše (viz příloha č. 3, tab. č. 11). Sama respondentka hovoří o původních obtížích s vítěznou pravicově orientovanou stranou, které se týkaly celého odboru sociálních věcí. Politickou orientaci pokládá za významnou. Navzdory všem těmto obtížím se podařilo, jak vyplývá ze slov respondentky i z dalších v této práci sledovaných kritérií (viz příloha č. 7), nastartovat proces komunitního plánování sociálních služeb. Čím to bylo umožněno?

Těžko lze nalézt pouze jediný významný faktor, jeden z nich však vyzdvihla sama respondentka, když hovořila o *osobních zkušenostech* starosty i místostarosty, představitele levicové strany. S tímto názorem jsem se již setkala u jiných respondentů. V tomto smyslu se dokonce vyjádřil nejmenovaný úředník MPSV, když řekl, že „...o sociální služby se začnou mnozí starostové zajímat, až když jim onemocní maminka...“. Tento poznatek považuji za velmi významný. Je zřejmé, že konkrétní podporu mají

organizátoři KPSS pouze od několika málo jedinců v zastupitelstvu, je však zřejmé, že pro podporu nastartování KPSS tato podpora postačovala.

Jako důležitý předpoklad úspěšného komunitního plánování se tomto případě jeví i *osobní seznámení* politických *představitelů města se situací v konkrétních zařízeních i s potřebami uživatelů SS*. Otázkou je, zda je každý představitel města ochoten vyrazit tzv. „do terénu“, aby se seznámil s lidmi, kteří využívají sociální služby. Podle mého názoru je i k této ochotě potřebné určitě osobní uspořádání hodnot, ke kterému může přispět i osobní zkušenost, není však u každého nutná.

Z rozhovoru s respondentkou také vyplynulo, že KPSS na Novopacku má dostatek *angažovaných lidí*, kteří mají o danou věc zájem. KP tak není záležitostí pouze jednoho či dvou zainteresovaných jedinců. Také dojem respondentky, že zastupitelé města nejeví zájem, může být na druhé straně chápán jako respekt k odbornosti lidí pověřených plánováním sociálních služeb. V každém případě sice nemají oporu a zájem, ale na druhé straně jim do procesu KPSS nejsou kladeny překážky třeba v podobě neschválení KP zastupitelstvem. Tuto skutečnost zdůrazňuje výpověď respondentky o významu výstupů pracovních skupin.

Nelze pominout ani zmiňovaný význam *osobních vztahů*, které přivedly do této obce III. typu vyšší státní úředníky. Těmto vazbám je připisován i vliv na potřebnou rekonstrukci domova pro seniory v Nové Pace. Bylo by však třeba podrobněji prozkoumat, zda není zveličován, zda mohou mít návštěvy vyššího státního úředníka opravdu takový vliv, zda by nebyl by výsledek stejný i bez těchto návštěv, zda urychlily případně tento potřebný proces modifikace.

Dalším důležitým činitelem je i zmiňovaná *podpora ze stran kraje*, především finanční. I z jiných rozhovorů vyplývá, že finanční od podpora kraje a přínos peněz z jiných zdrojů než z obecních, jsou pro rozhodování místních samospráv velmi důležité.

Výsledky srovnání kvantitativních dat získaných v tomto správním území a v ostatních obcích III. typu jsou uvedeny v následující podkapitole 9.6.



### 18.5.1.4 Trutnov

Obr. 5: Administrativní mapa správního obvodu Trutnov (stav k 1.1.2003)



Zdroj: Český statistický úřad – Hradec Králové. Mapy ORP ([www.czso.cz](http://www.czso.cz))

#### Charakteristika SO ORP Trutnov

Správní obvod Trutnov se nachází v severní části Královéhradeckého kraje. Hranici na severu tvoří státní hranice s Polskem, na východě a jihovýchodě sousedí s obcemi správního obvodu Broumov a Náchod, na jihu se správním obvodem Dvůr Králové nad Labem. Na téměř polovině území se rozkládají lesy, dvě pětiny tvoří zemědělská půda. Správní území zahrnuje k 1.1. 2005 celkem 31 obcí, což je čtvrtý nejvyšší počet v rámci kraje. Na celkovém počtu obyvatel i území kraje se správní obvod podílí přibližně dvanácti procenty a je druhý největší v kraji. V sedmi městech správního obvodu (Janské Lázně, Pec pod Sněžkou, Rtně v Podkrkonoší, Svoboda nad Úpou, Trutnov, Úpice, Žacléř) žily k 31.12. 2004 téměř tři čtvrtiny obyvatel správního obvodu. V ostatních demografických údajích se Trutnovsko příliš neodlišuje od ostatních srovnávaných zemí KHK (viz příloha č. 2), pouze je zde zhruba o necelá 2% méně seniorů, než je krajský průměr. Jako významná se jeví vysoká míra registrované nezaměstnanosti, která o 2% převyšuje krajský průměr a je třetí nejvyšší v kraji. Z toho vyplývá možná potřeba sociálních služeb zaměřených na nezaměstnané (např. speciální poradenství), případně rodiny s dětmi ohrožené sociálním vyloučením. (*Charakteristika správních obvodů*, <http://www.czso.cz>)

Pohled na *politické spektrum* Trutnova napovídá (viz příloha č. 3), že nejsilnější stranou je ODS se 13 mandáty a téměř 40% podílem členů v zastupitelstvu města. Následuje 10 členů za levicově orientované strany (ČSSD a KSČM) a dva za pravicovou US, což ve výsledném souhrnu znamená přesilu pravicově orientovaných stran, pokud ještě připočítáme 4 mandáty zastupitelů z pravicově orientované strany *Volba pro město*, která je v příloze č. 3 uvedena v kategorii „ostatní“. Starosta města je zástupcem ODS, stejně jako většina starostů v KHK (viz příloha č. 5), a má vysokoškolské vzdělání humanitního směru. (*Volby do zastupitelstev...*, <http://www.volby.cz>)

### **Popis průběhu rozhovoru**

*Rozhovor byl veden současně se dvěma respondenty: s vedoucím odboru sociálních a zdravotních věcí (respondent 1) a s koordinátorkou komunitního plánování (respondentka 2). Porozumění s oběma respondenty lze ohodnotit jako výborné (1).*

*Při telefonickém dojednávání rozhovoru projevili vedoucí odboru velkou vstřícnost a ochotu k osobnímu setkání. Při domlouvání setkání také našel velmi brzký termín, aby nebylo třeba schůzku déle odkládat. Vlastní rozhovor se odehrával v pracovním vedoucího odboru sociálních věcí Městského úřadu v Trutnově, v příjemném prostředí, za pracovním stolem vedoucího odboru, který je uzpůsoben ke konferenčnímu posezení. Vedoucí odboru zůstal na svém obvyklém pracovním místě, koordinátorka KPSS a já jako dotazující jsme seděly na obvyklých místech spolupracovníků. Vedoucí odboru udržoval tok komunikace, většinou vedl monolog, bylo obtížné ho nasměrovat na dané otázky. V tomto případě bylo pořadí otázek velmi volné, některé byly zodpovězeny dříve, než byly vysloveny. Respondenti projevovali o výzkum přiměřený zájem a zároveň skepsi k hledání rozdílů v plánování sociálních služeb mezi obcemi. Vedoucí sociálního odboru slíbil dodatečně zaslání materiálů ke komunitnímu plánování a k plánování sociálních služeb ve městě na obecní rovině, protože tyto materiály nejsou vyvěšeny na internetových stránkách města, a tento slib posléze splnil.*

### **Informace o plánování sociálních služeb získané rozhovorem**

V Trutnově plánují sociální služby na úrovni obce II. typu. V roce 2002 za odbor sociálních služeb obce III. typu oslovili obce II. typu ve své spádové oblasti. Tyto obce však společný komunitní plán zastřešený Trutnovem většinou odmítly. Některé obce II. typu měly své komunitní plány, případně neměly o komunitní plánování zájem. Vedoucí sociálního odboru se domnívá, že to bylo způsobeno specifickým geografickým uspořádáním Trutnovska a jeho polohou, kdy část obcí leží v horách a část v podhůří a většina menších regionů má odlišné zájmy (např. převažující zájem, jak čerpat z turistického ruchu). Vznikly také tzv. svazky obcí, které se vyvinuly přirozenou

spoluprací obcí v určitém teritoriu, tyto svazky ne vždy korespondují se spádovou oblastí (znamená to, že všechny obce nejsou pouze z teritoria obce III. typu Trutnova). Jedná se například o svazky obcí Žacléřsko, Pilníkov. Sociální služby v Trutnově tedy plánují na úrovni obce II. typu, navzdory krajskému požadavku plánování sociálních služeb na úrovni obce III. typu. Zastupitelstvem je schváleno plánování sociálních služeb na úrovni obce II. typu, které se vztahuje na 11 spádových obcí. Komunitní plán pro Trutnov jako obec II. typu není součástí strategického plánu města, respondent 1 však konstatuje, že odbor sociálních služeb bude usilovat o jeho začlenění.

Mají zpracovanou analýzu sociálních služeb na úrovni obce III. typu, nemají však zpracovanou sociálně-demografickou analýzu. Upřednostňují komunitní plánování. Plánují však zpracovat vlastní sociálně-demografickou analýzu, která by měla vypovídající hodnotu pro jejich potřeby. Výhody sociálně-demografické analýzy vidí respondent v možnostech návaznosti na tuto analýzu a v její možnosti stát se objektivním podkladem pro zdůvodnění vybudování sociální služby. Výhodou komunitního plánu je jeho vyústění v konkrétní závěry, komunitní plán posiluje funkčnost. Složitostí komunitního plánování je nutnost dosáhnout teritoriálního konsensu.

V současné době přetvářejí komunitní plán Trutnova jako obce II. typu na komunitní plán obce III. typu. Budou vytvořeny nové pracovní skupiny. S modifikací sociálních služeb počítají vzhledem k celostátnímu procesu standardizace. V současné době nemají hodnotící systém sociálních služeb, vytvářejí podmínky pro revizi stávajících.

***Příklad:** Pečovatelská služba v menších obcích nebude vyhovovat požadavkům kladeným na standardy kvality sociálních služeb, proto respondent předpokládá, že dojde k jejich zařazení obcí III. typu – Trutnovem.*

Problém vidí respondent 1 v tom, že obce nechtějí převzít zodpovědnost za sociální služby pro své občany, „...protože je to stojí peníze...“. Jednoznačně konstatoval, že nemají zájem. Chtějí přesunout zodpovědnost na obce vyššího, především III. typu, tedy v tomto případě na Trutnov. V takovém případě volí respondent strategii vyjednávání na úrovni starostů.

Překážkou pro současné plánování a modifikaci stávajících sociálních služeb jsou podle respondenta 1 komunální volby, představitelé města totiž zvažují, zda mohou

přislíbit podporu navrhované sociální službě či její modifikaci, protože nemusí být znovu zvoleni.

Pokud je město (OSZV) osloveno poskytovatelem, který chce vybudovat novou sociální službu, proběhne několik jednání mezi poskytovatelem, žádajícím o podporu města, vedoucím sociálního odboru a místostarostou Městského úřadu Trutnov. Poskytovatel představí projekt, zdůvodní ho, přednese požadavky od města, představu o prostorách a uvede cílovou skupinu. Proběhne jednání s představiteli obce, kde je specifikována cílová skupina a provedeno hodnocení požadavku z hlediska potřeby obce a zpracované analýzy sociálních služeb za Trutnov jako obec II. typu. Respondent 1 zdůrazňuje, že jednání probíhá několik. Poskytovatel dále představuje finanční zajištění projektu, personální obsazení, provozní dobu služby atd. Na základě těchto jednání dojde ke konkrétní dohodě, ze které vznikne návrh, že město uvolní peníze. Modifikace stávajících služeb probíhají obdobně, jak bylo popsáno výše. Argumentace je vystavěna na absenci nabízené sociální služby na základě analýzy sociálních služeb na daném území.

***Příklad:** Diakonie ČCE<sup>2</sup> poskytne na provoz svého střediska ve Dvoře Králové nad Labem, které provozuje několik sociálních služeb pro seniory, 800.000,- Kč. Po proběhlých jednáních představitel města začlení do návrhu rozpočtu města jeho příspěvek na ně např. částku 400.000,- Kč.*

Město Trutnov nevypisuje grantová řízení v oblasti sociálních služeb. NNO mohou požádat o příspěvek k určitému datu, podle výše požadavku rozhoduje rada města (do 30.000,- Kč) a nebo zastupitelstvo města (nad 30.000,-Kč). Žádost je podle respondenta 1 unifikována a lze ji nalézt na internetu (pozn. dotazující: nenalezena), informace jsou v „Radničních listech“. Výhodou je, pokud má poskytovatel zajištěny finanční příspěvky i odjinud. Město může přispět až ve výši 100% požadované částky, záleží na zkušenostech a na komisi, která rozhoduje. V rozpočtu města jsou zahrnuty příspěvky na podporu SS, které nakupují od jiných subjektů, jsou to cílené příspěvky na doplnění SS na úrovni města.

***Příklad:** Těmito SS nakupovanými na úrovni města jsou například: osobní asistence pro 3 vozíčkáře, souběh ošetrovatelské a pečovatelské služby (domácí péče), penzion pro matky s dětmi v Náchodě. Nelze odhadnout, jaké procento služeb se takto nakupuje.*

Respondent 1 se domnívá, že vliv na rozhodování o jednotlivých sociálních službách má osobní zkušenost představitelů města z minulosti. Velkou roli ve zmíněné

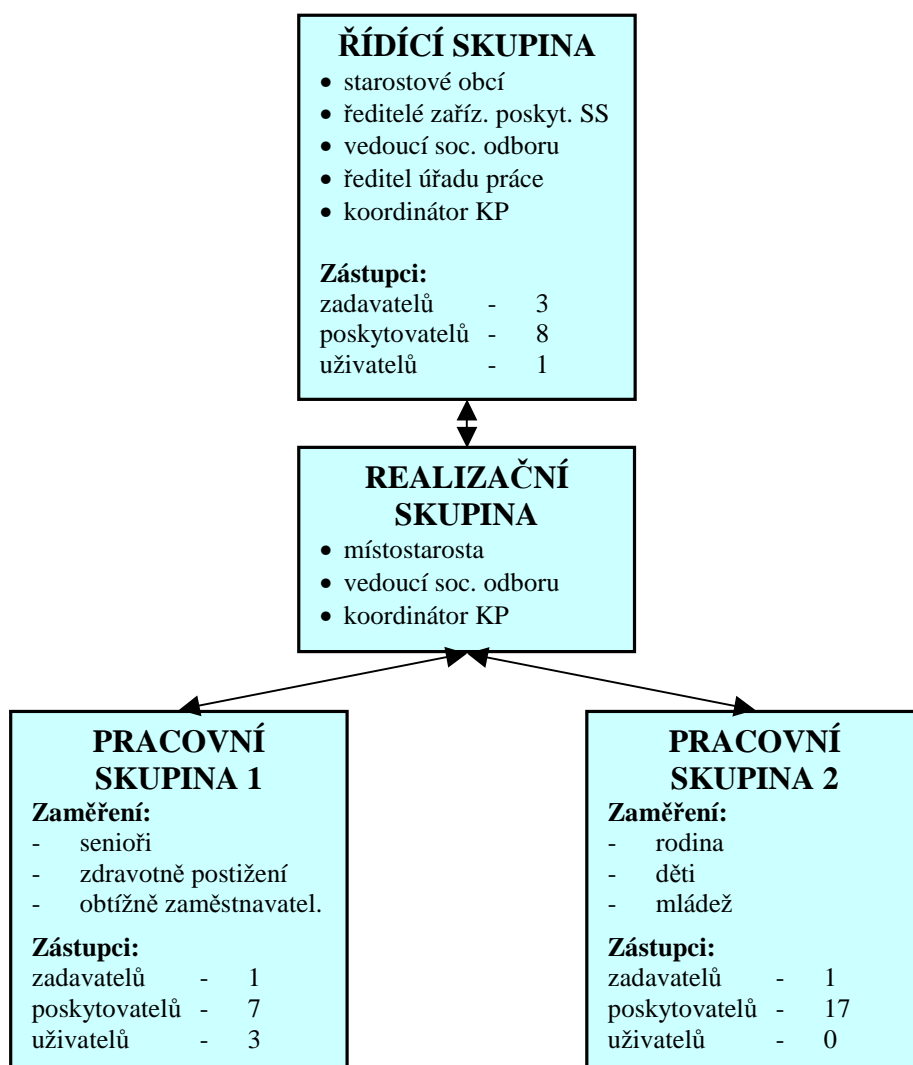
---

<sup>2</sup> Účelové zařízení církvi

lokalitě hraje fakt, že je zde málo NNO poskytujících sociální služby (např. Oblastní charita ČKCH Trutnov, Oblastní spolek Českého červeného kříže Alice). Většinou si sociální služby zajišťují obce samy. Malé pečovatelské služby jsou hrazeny výhradně z obcí.

Význam rolí v rozhodování může mít i vliv na voliče. Například výstavba domova důchodců byla součástí volebního programu, které strany si respondent již nevzpomíná. Jde tedy spíše o dodržení předvolebních slibů. Podle respondenta 1 se v průběhu volebního období dělají praktické kroky k tomu, aby se zlepšily podmínky SS na obecné úrovni, tedy pro všechny uživatele (např. zmíněný domov důchodců, stacionář pro zdravotně postižené děti). Je to stabilním zájmem politických představitelů města. Respondent to však pokládá i za otázku vyjednávání poskytovatelů sociálních služeb s představiteli města. Rozhodně odmítá, že by se koncepce sociálních služeb dala nasměrovat na konkrétní voliče.

## Schéma klíčových osob



Z toho schématu je zřejmé, že existují pracovní skupiny a částečně odpovídají požadavkům kladeným na pracovní skupiny zapojené do komunitního plánování – tedy zapojení tzv. „triády“ (viz podkapitola 6.2). Částečně proto, že v pracovní skupině zaměřené na rodinu, děti a mládež schází členství uživatelé. Domnívám se, že i v řídicí skupině by mohlo být zastoupeno více uživatelů než pouhý 1 reprezentant. Členy řídicí skupiny jsou zde i starostové obcí z území výkonu státní správy.

## Vyhodnocení

Pokud se podíváme na tabulku č. 11 s hodnocením úrovně plánování sociálních služeb, je zřejmé, že Trutnov se vymyká trendu bývalých okresních měst, která se vesměs umístila mezi obcemi III. typu označenými jako pokročilá (Hradec Králové, Jičín, Rychnov nad Kněžnou), nebo se tomuto výběru blíží (Náchod). Lze usuzovat, že

toto hodnocení, které řadí Trutnov k méně pokročilým SO ORP, vychází z faktu, že Trutnov se zaměřuje v plánování sociálních služeb pouze na úrovni správního území obce II. typu. Na základě prostudování *Koncepce přípravy komunitního plánu rozvoje sociálních služeb na úrovni města Trutnova, obce II. typu*, kterou mi poskytl respondent 1, však usuzuji, že tento proces KPSS nebyl doposud nastartován, jedná se o přípravu tohoto procesu. Lze tedy se zmíněnými experty s ohodnocením, týkajícího se pokročilosti v komunitním plánování souhlasit.

Respondent připisuje význam volebnímu programu jednotlivých stran, pokud se však politická strana snaží získat přízeň svých voličů pro budování SS (např. domova důchodců), pokládá to respondent spíše za plnění volebních slibů a za snahu o spokojenost občanů obecně. *Politické spektrum* Trutnova je převážně pravicové. Lze uvažovat o jiném postupu, pokud by byly v převaze levicové strany?

Zdá se, že v tomto případě politické uspořádání není důležité. Problém je zřejmě v zapojení ostatních obcí II. typu, které se – jak uvádí respondent – z různých důvodů odmítají ke komunitnímu plánování centralizovanému v Trutnově připojit. Má Trutnov skutečně natolik *specifické podmínky*, že nastartovat proces KPSS v této SO ORP je obtížné? V přehledu SO ORP Královéhradeckého kraje (viz příloha č. 2) si můžeme povšimnout, že Trutnov má na svém SO ORP nejvíce měst (celkem 7), z toho jsou 3 se statusem obce II. typu. Tamní územní celky musí dosáhnout dohodu s maximálně 5 jinými obcemi se statusem města. Více obcí II. typu (4) má Hradec Králové a Náchod, stejný počet obcí II. typu je ve SO ORP Jičín. Je pravděpodobné, že teritoriální specifika byla důležitá. Další otázkou je, jakým postupem se zástupci obce III. typu snaží dosáhnout potřebného teritoriálního konsenzu. To by mohlo být předmětem podrobnější lokální analýzy.

V poskytnutých informacích se objevuje problém, že obce nechtějí převzít zodpovědnost za sociální služby pro své občany, protože jsou nákladné. Chtějí *přesunout zodpovědnost na obce vyššího typu*, především na obce III. typu. Finanční problémy a neochota obcí převzít zodpovědnost za poskytování SS svým občanům se v tématu plánování sociálních služeb objevuje ve více případech.

Ve zmíněné lokalitě je málo *NNO poskytujících sociální služby*. Podíl NNO (včetně církevních zařízení) jako zřizovatelů činí na Trutnovsku 23% (viz příloha č. 10). Zřizovateli většiny sociálních služeb jsou v tomto případě Královéhradecký kraj, s vyrovnaným podílem jako zřizovatel stát a města či obce. Oproti jiným obcím III. typu je podíl NNO opravdu menší, avšak není to tak ve všech případech. Pokud bychom

nezahrnuli do tohoto podílu fyzické osoby, menší podíl NNO (včetně církví) má Vrchlabsko. Lze však vysledovat nepatrnou souvislost mezi úrovní plánování sociálních služeb a podílem jiných subjektů, než jsou stát, kraj či obce, zřizujících sociální služby. Podrobnější vyhodnocení k tomuto tématu lze nalézt v další podkapitole.

V rozhovoru mě zaujala ještě jedna zmínka – brzdou nastartování procesu KPSS jsou podle respondenta 1 blížící se volby, které svazují zastupitelům ruce pro případ, že nebudou zvoleni a nebudou schopni dostát svým závazkům. Je v tomto případě dobře, že *o možném výkonu státní správy rozhoduje samosprávný orgán?* O této otázce můžeme uvažovat pouze akademicky, protože jiná možnost vzhledem k legislativnímu nastavení není.

### 18.5.1.5 Hořice

*Obr. 6: Administrativní mapa správního obvodu Hořice (stav k 1.1.2003)*



Zdroj: Český statistický úřad – Hradec Králové. *Mapy ORP* ([www.czso.cz](http://www.czso.cz))

### Charakteristika SO ORP Hořice

Správní obvod Hořice se nachází ve střední části Královéhradeckého kraje a sousedí s dalšími správními obvody kraje; na severu a severozápadě s obcemi správního obvodu Nová Paka a Jičín, na jihovýchodě s obcemi správního obvodu Nový Bydžov, na jihu s obcemi správního obvodu Hradec Králové a na východě s obcemi správního



obvodu Dvůr Králové nad Labem. Jednu pětinu území pokrývají lesy, zemědělská půda tvoří téměř 70 procent rozlohy správního obvodu. Správní území k 1. 1. 2005 zahrnuje 29 obcí. V jediném městě obvodu v Hořicích žilo k 31.12. 2004 necelých 50 procent obyvatel správního obvodu. Rozlohou i počtem obyvatel patří správní obvod k nejmenším v kraji. Jak je zřejmé z přehledu SO ORP KHK (viz příloha č. 2), demografické složení obyvatel v tomto případě plně koresponduje s průměrnými hodnotami kraje, na první pohled zde nejsou patrné výkyvy. Počet obyvatel Hořic má trvale sestupnou tendenci, územní celek se řadí mezi územní celky České republiky s největším úbytkem obyvatel za posledních 30 let. Míra registrované nezaměstnanosti odpovídá krajskému průměru (7,89%). (*Charakteristika správních obvodů*, <http://www.czso.cz> )

V politickém spektru místního zastupitelstva silně převažuje pravicová orientace s výrazným vedením ODS se 7 mandáty (viz příloha č. 3). Následují pravicová US a KDU-ČSL s celkem 5 mandáty. Levicově orientované strany získaly celkem 5 mandátů. Zvláštností v tomto politickém rozložení sil je relativně silné zastoupení mandátů sdružení nezávislých kandidátů (celkem 4), které podle mého názoru nelze jednoznačně přiřadit k levo-pravé orientaci. V kraji je toto zastoupení nezávislých kandidátů nejsilnější. (*Volby do zastupitelstev...*, <http://www.volby.cz>)

### **Popis průběhu rozhovoru**

*Rozhovor byl veden se dvěma respondentkami: s vedoucí odboru sociálních a zdravotních věcí MÚ (respondentka 1) a s koordinátorkou komunitního plánování – referentkou odboru sociálních věcí MÚ (respondentka 2). Porozumění s oběma respondentkami lze hodnotit jako výborné (1).*

*Při telefonickém dojednávání rozhovoru projevila vedoucí odboru velkou vstřícnost a ochotu k osobnímu setkání. Pro osobní setkání nabídla okamžitě termín na následující den, přestože jsem nenaléhala na brzký termín a předpokládala jsem ho v rozmezí i několika týdnů. Již během telefonátu zajistila vedoucí odboru účast své podřízené, na kterou podle svých slov bude přesouvat těžiště problematiky plánování sociálních služeb.*

*Rozhovor se odehrával v pracovně vedoucí odboru sociálních věcí Městského úřadu v Hořicích, v příjemném prostředí v partnerském posezení u konferenčního stolku. Respondentky projevovaly velký zájem o výzkum, snahu zodpovědět na položené otázky otevřeně i objasňovat teritoriální souvislosti. Ve snaze o lepší porozumění mi vedoucí odboru před setkáním zaslala k nastudování komunitní plán. V průběhu rozhovoru pořídily respondentky kopie dokumentů vztahujících se k daným tématům. Některé materiály zaslaly dodatečně mailovou poštou.*

## **Informace o plánování sociálních služeb získané rozhovorem**

V dané SO ORP plánují budování SS v horizontu 3 let (2004 – 2007). Plánují vybudování tzv. „domovinky“ pro seniory, dále druhý objekt domu s pečovatelskou službou a v menším rozsahu azylové služby.

Využívají komunitní plánování, při kterém se vychází ze socio-demografické analýzy. Dalším východiskem jsou dotazníkové akce mezi uživateli. Plánují modifikaci např. domova důchodců, aby tato služba odpovídala požadavkům standardů kvality sociálních služeb. Bude se to týkat zejména rekonstrukce a modernizace budovy, ale i snižování její kapacity a dále případně profesní struktury zaměstnanců, tak aby byly splněny standardy kvality.

Plánují i modifikaci terénních služeb pečovatelské služby, které v malých obcích nebudou splňovat standardy kvality, a uvažují o jejich začlenění pod městský úřad s tzv. *rozšířenou působností*. Předpokládají problémy s potřebou početního navýšení personálu. V této souvislosti se obě respondentky setkaly s odmítnutím jednotlivých starostů obcí zejména I. typu, kteří nemají zájem přispívat svým občanům na pečovatelskou službu, jež je vzhledem k vzdálenosti od sídla pečovatelské služby nákladná. Na tyto služby očekává obec III. typu (Hořice) příspěvek od krajského úřadu. Sociální služby upravují na základě požadavků z terénu.

*Příklad: Pečovatelská služba byla k dispozici pouze od 7 - 15 hodin, na základě požadavků ze strany uživatelů byla provozní doba upravena do 18 hodin, v sobotu byla zavedena rozvážka obědů. Nyní mohou v případě potřeby klienti zavolat pracovníci pečovatelské služby i neplánovaně na mobilní telefon.*

V hodnocení stávajících sociálních služeb nevycházejí ze standardů kvality MPSV. Píší hodnotící zprávy do zastupitelstva, mají k dispozici výroční zprávy poskytovatelů sociálních služeb. Metodicky organizace vedou, navštěvují je v jejich sídlech, chodí například do těchto organizací zavádět nové pracovníky. Poskytují jim konzultace, takže jejich činnost dobře znají. Jedná se zejména o pečovatelskou službu (jako organizační složka obce) a domov důchodců (je příspěvkovou organizací obce). Město Hořice je i zřizovatelem Městské nemocnice v Hořicích.

Kraj požaduje, aby s poskytovateli sociálních služeb spolupracovali smluvně. Smlouvy jsou pro odbor sociálních věcí nepřijatelné, spolupracují i beze smluv.

Návrh na vytvoření absentující služby vychází ze sociálního oboru. Předkládají ho sociálně – zdravotní komisi ke schválení a radě města, případně zastupitelstvu, pokud se jedná o nějaký majetek města. Praxe je taková, že rada města schvaluje, co

odbor předloží – mají prostor, respekt a důvěru, že jsou navrhované služby potřeba. Neformální vztahy nefungují, vedoucí OSVZ je ve městě cizí. Město nechává kompetenci na sociálním odboru, podle názoru vedoucí odboru až příliš, představitelé města nekontrolují ani, co již bylo sociálním odborem nakoupeno. Pouze někdy navštíví vedoucí sociálního odboru radu města, ovšem pokud se najdou finanční zdroje mimo město, město do takovéto služby nezasahuje vůbec. Vedoucí sociálního odboru hodnotí spolupráci jako dobrou, pociťuje však až příliš samostatnosti i odpovědnosti.

Jako argumentaci pro podporu budování či modifikaci SS využívají vysvětlování legislativních kompetencí obce Vyhláškou 114/1988 Sb. Dále uvádějí výsledky průzkumů mezi uživateli a potřebnost vyplývající na základě osobních zkušeností pracovníků sociálního odboru, z terénní práce. Důležitým argumentem je také přenesená působnost obce stanovená zákonem.

Respondentky připouštějí i možnost podpory určitých sociálních služeb na základě osobní zkušenosti představitelů města, nevybavují si však, v kterých situacích by to konkrétně mohlo být. Obě respondentky vylučují snahu ovlivnit podporou sociálních služeb voliče, protože sociální služby je podle jejich mínění potřeba budovat v době potřeby.

Město *nepodporuje* nevládní neziskové organizace *formou grantových řízení*. Sociální služby Hořice zajišťují převážně svými *příspěvkovými organizacemi* (např. domov důchodců) nebo *organizačními složkami města* (např. pečovatelská služba). Pokud chtějí NNO podporu města, žádají radu města o příspěvek. Forma této podpory ani žádosti o ni nemají žádná pevná pravidla. NNO většinou dostanou, o kolik si požádají, například bezplatný pronájem.

**Příklad:** *Asociace rodičů a přátel zdravotně postižených dětí v ČR – Klub Klokánek bezplatně užívá místnosti v majetku města. Roční příspěvek Svazu diabetiků činí 5.000,- Kč.*

Některé sociální služby nakupují na krajské úrovni od poskytovatelů převážně z krajského města: Centrum sociálních služeb Hradec Králové a o.s. Laxus, které provádí průzkum mezi místními uživateli drog.

Pracovníci sociálního odboru pomáhají psát poskytovatelům sociálních služeb (např. pečovatelské službě) žádosti o poskytnutí grantu z jiných než městských zdrojů – např. od kraje, z fondu regionálního rozvoje atd.

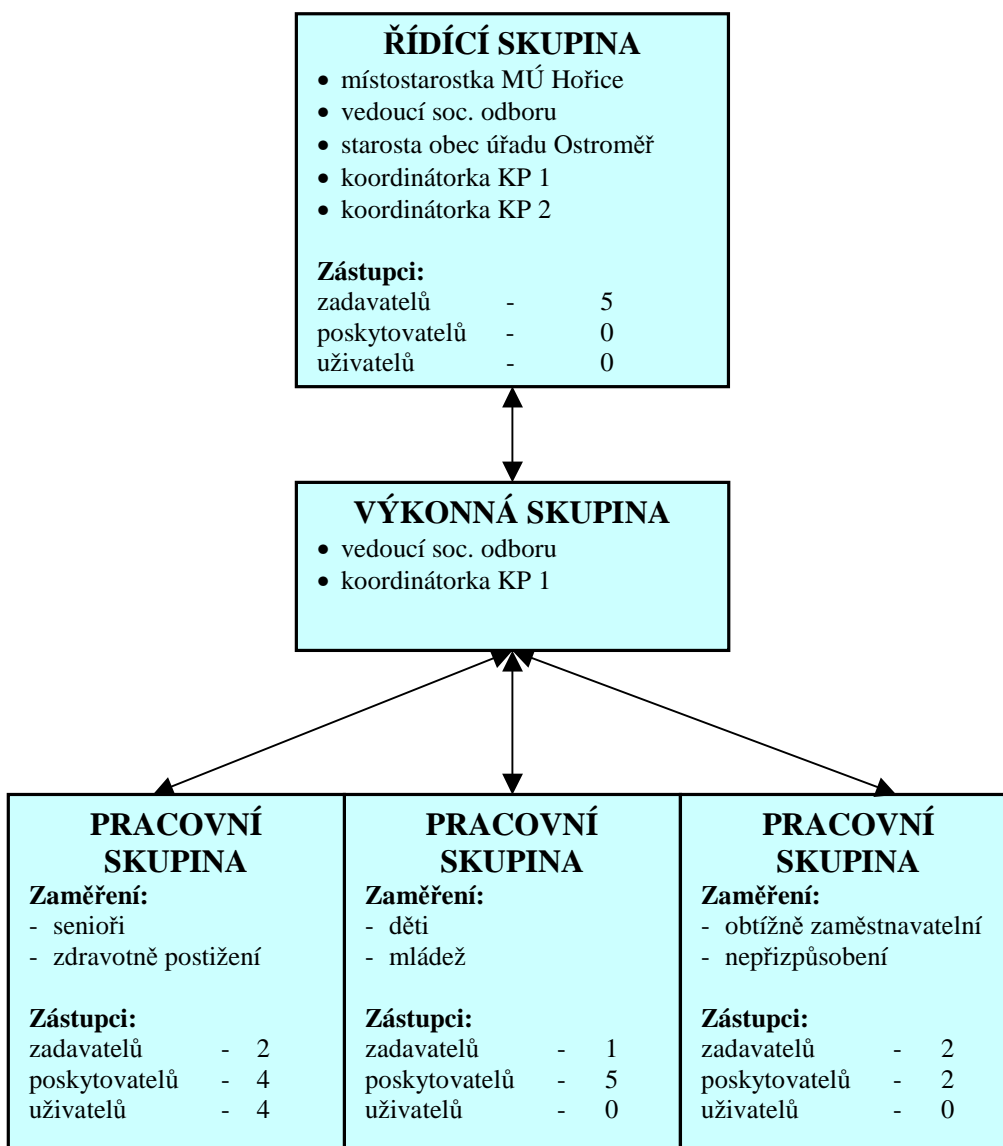
**Příklad:** *Nedávno podávala NNO ve spolupráci s městem žádost o grant na dotované bydlení – chráněné bydlení a domy na půl cesty u ministerstva pro místní rozvoj.*

Komunitní plán je součástí strategického plánu rozvoje obce. Respondentky hodnotí komunitní plánování ze strany obce někde uprostřed, tedy ani jako jednoznačnou prioritu, ale ani na konci zájmu. Představitelé města si uvědomují, že sociální služby jsou potřeba. Respondentky se domnívají, že vzhledem k velikosti městského rozpočtu věnuje město na sociální služby financí dostatek. Krajský úřad podle respondentek rozhodování o přijetí zásad komunitního plánování příliš neovlivnil, za městský úřad komunikuje sociální odbor přímo s MPSV.

Jak uvádějí shodně obě respondentky, komunitní plánování bylo všeobecně vnímáno negativně. Za výhodu komunitního plánování považují respondentky velkou znalost území, dále předkládání nápadů mnoha lidí. Jako nevýhodu uvádějí nedostatečnou komunikaci se starosty obcí I. a II. typu, se kterými se doposud nepodařilo navázat spolupráci.

Jako další nevýhodu vidí důsledky přijetí nového zákona o sociálních službách, podle něhož budou finance na nákup sociálních služeb poskytovány přímo uživatelům. Domnívají se, že tento zákon bude mít velký dopad především na počet žádostí do ústavních zařízení, kde očekávají dočasný pokles až o 40%.

## Schéma klíčových osob



Ve dvou ze tří těchto pracovních skupin schází zástupci uživatelů. Domnívám se, že pro naplnění požadavků KPSS by bylo dobré tuto disproporci časem napravit.

## Vyhodnocení

V Hořicích navzdory původně negativnímu *postoji ze strany zastupitelstva* byl komunitní plán schválen a sociální služby jsou podle respondentek podporovány. Jak vyplývá z přehledů podílů zřizovatelů sociálních služeb (viz příloha č. 10), u téměř poloviny zařízení poskytujících sociální služby je zřizovatelem město či obec. Navzdory – podle mého názoru – nesystematické podpoře NNO ze strany města je zde relativně velké procento zařízení, jejichž zřizovatelem je NNO nebo fyzická osoba. Domnívám

se, že z toho lze vyvodit relativně dostačující podporu sociálním službám (ve srovnání s jinými městy). Zajímavé bude v tomto směru porovnání dalších statistických údajů, kterými se bude zabývat podkapitola 9.6.

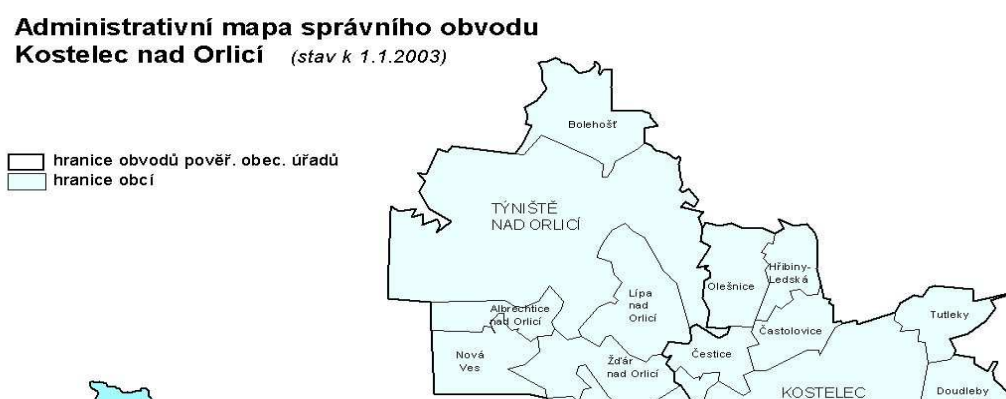
Respondentka 1 se cítí až příliš zatížena *respektem zastupitelstva a důvěrou* v počinání OSVZ na úseku sociálních služeb. Není však právě tento stav důvěry v profesionalitu pracovníků státní právy důležitý pro správné započítání procesu KPSS? Není to právě to, co scházelo u zastupitelstev, která nepřijala návrhy komunitních plánů a odmítla se zapojit do KPSS? Napadá mě k tomu ještě jedna myšlenka – zodpovědnost je zatěžující. Kdo by ji v tomto případě měl nést? Státní správa, či samospráva? Domnívám se, že na profesionální rovině by to měli být právě úředníci státní správy.

Důležitým poznatkem je opět zdůraznění *nedostatečné komunikace mezi starosty obcí I. a II. typu*. Nabízí se otázky, zda jednotliví starostové nepokládají KPSS za centrální zásah do svých kompetencí, kdo a jak by mohl nepříznivě nakloněné starosty oslovit, zda příznivě nakloněná samospráva, či státní úředníci a na jaké úrovni.

Na základě prostudovaného komunitního plánu souhlasím s hodnocením expertů: Hořicko je obec s dosud méně rozvinutým plánováním sociálních služeb. Plán působí poměrně stručně, podle mého názoru je věnován minimální prostor cílům a vizím, které pokládám v KPSS za důležité.

### 18.5.1.6 Kostelec nad Orlicí

*Obr. 7: Administrativní mapa správního obvodu Kostelec nad Orlicí (stav k 1.1.2003)*



ERROR: ioerror  
OFFENDING COMMAND: image

STACK: