

METHOD OF COMMUNITY PLANNING OF THE SOCIAL SERVICES AS AN EFFECTIVE MEANS OF SOCIAL POLICY ON THE LEVEL OF LOCAL ADMINISTRATIVE UNITS

Miroslav Pilát¹

Abstract

The article aims at presenting the community planning of social services in the Czech Republic as a dynamically evolving means to secure availability of the social services and planning of their development on the level of basic local administrative units as a means of the social policy. It required by law to create a medium-term plan of social services (community plan) on the regional level. Even though local administrations do not have the obligation to create this plan, both theory and experience in the field of social services planning show that the most effective means to enquire needs of users and desirability of social services is the method of community planning. This method is applied by many municipalities and their voluntary unions and through it they implement the social services planning as an effective means of social policy on their territory.

Keywords

Community Planning of Social Services, Medium-term Plan of Social Services Development, Contractor of Social Services, Provider of Social Services, User of Social Services, Triad, Local Administrative Units

I. Úvod

Příspěvek si klade za cíl představit komunitní plánování sociálních služeb v České republice jako dynamicky se rozvíjející nástroj zajišťování dostupnosti sociálních služeb a plánování jejich rozvoje na určitém území tak, aby odpovídaly místním specifikům i potřebám občanů. Jedná se o moderní, v zahraničí často používanou manažerskou metodu, která je rovněž využívána v sociální ekonomice v České republice. Na úrovni krajů je dnes zpracování střednědobého plánu sociálních služeb (komunitního plánu) povinné. Přestože na úrovni obcí je tato činnost zákonem o sociálních službách stanovena fakultativně, teorie i praxe v oblasti plánování sociálních služeb ukazuje, že nejefektivnějším nástrojem k zjišťování potřeb uživatelů a potřebnosti sociálních služeb je právě metoda komunitního plánování, ke které se řada obcí či jejich dobrovolných svazků hlásí a pomocí které na svém území realizují plánování sociálních služeb, což dokazuje, že metoda komunitního plánování se stala efektivní nástrojem sociální politiky území základních územních samosprávných celků. Autor si z výše uvedeného důvodu dovoluje touto cestou nabídnout čtenářům stručný exkurz do vývoje legislativy v oblasti poskytování sociálních služeb v ČR a zajišťování jejich dostupnosti metodou komunitního plánování. Při psaní stati byla použita obsahová analýza dokumentů a kompilačně komparativní metoda s autorskou expresí.

II. Komunitní plánování sociálních služeb

Základní charakteristika a definice komunitního plánování sociálních služeb

Dříve než se začneme podrobněji zabývat charakteristikami a definicemi komunitního plánování sociálních služeb (KPSS), považujeme za nutné se alespoň marginálně dotknout problematiky definice pojmu komunita.

¹ Silesian University, Faculty of Public Policies in Opava, Bezručovo náměstí 14, 746 01 Opava, Czech Republic. E-mail: miroslav.pilat@seznam.

V České republice pojem komunita legislativně definován není a v intencích komunitního plánování v našich podmínkách je pojímán spíše z geografického hlediska. V kontextu komunitního plánování lze totiž jen velmi obtížně připustit to, že lidé žijící v uměle a účelově vytvořených mikroregionech či na území správního obvodu obce s rozšířenou působností či dokonce regionů, zakládají vzájemné sociální a emoční vazby. Naopak se domníváme, že proces komunitního plánování je možno ve svých důsledcích chápat jako proces budování komunity.²

Brueggemann (2002) na otázku, co je to komunita odpovídá, že *„komunity jsou přirozená lidská společenství založená na vztazích a sdílených zážitcích, ve kterých si navzájem dáváme smysl našich životů, naplňujeme naše potřeby a dosahujeme společenských cílů. Náš sklon k vytváření komunit zajišťuje, že se staneme lidmi, jakými se máme stát, objevíme smysl života, vytvoříme etické hodnoty a rozvineme kulturu, což by osamělí izolovaní jedinci nemohli. Když mluvíme o komunitě, mluvíme zároveň o dvou věcech. Komunita je určena v místě a čase a zároveň čas i místo přesahuje. Komunita je zakotvena v určitém místě, struktuře a přítomnosti, ale sama přesahuje své umístění; nemůže být svázána strukturou nebo pouhou historií“* (Brueggemann, 2002, s. 115).

V současné době se můžeme v oblasti teorie i praxe komunitního plánování setkat s řadou různých definic tohoto pojmu. Mezi nejčastěji užívané patří následující, která definuje komunitní plánování sociálních služeb jako *„...metodu, která umožňuje zpracovávat rozvojové materiály pro různé oblasti veřejného života na úrovni obce i kraje. Postupy a techniky komunitního plánování lze použít pro všechny oblasti veřejného života, protože slouží k tomu, aby se dotčené cílové skupiny a široká veřejnost mohly vyjádřit a zapojit do přípravy podkladů pro strategická rozhodnutí obce“* (Oriniaková a Rosecký, 2003, s. 1).

Podle Vaskové a Žežuly (2002) se kromě jiného jedná rovněž o metodu, která výrazně posiluje principy zastupitelské demokracie.³

Matoušek (2003, s. 94) popisuje komunitní plánování jako *„přímé vyjednávání mezi zřizovateli, poskytovateli a uživateli sociálních služeb, jehož cílem je zlepšit místní sociální politiku nebo charakter sociálních, případně dalších souvisejících služeb...“*, jehož výsledkem je komunitní plán.

Přes dílčí odlišnosti a různé pohledy na problematiku definování pojmu komunitní plánování sociálních služeb docházíme na základě jejich komparace a analýzy k názoru, že komunitní plánování sociálních služeb lze zjednodušeně charakterizovat jako metodu a ve své podstatě otevřený a cyklický proces zjišťování potřeb a zdrojů v oblasti poskytování sociálních služeb a hledání řešení, která nejlépe odpovídají místním podmínkám a potřebám lidí. Do procesu jsou zapojeni zástupci místních samospráv, poskytovatelé a uživatelé sociálních služeb a v neposlední řadě veřejnost.

Posláním komunitního plánování je zajišťování dostupnosti sociálních služeb, prakticky se jedná o zjištění stavu poskytování sociálních služeb v dané lokalitě a zároveň potřeb, které nejsou naplněny. Srovnáním těchto dvou základních parametrů a v souladu s množstvím

²Pojem komunita je na Slovensku, na rozdíl od České republiky, definován v zákoně č. 448/2008 Z.z o sociálních službách a o změně a doplnění zákona č. 445/1991 Zb. o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Komunita je podle tohoto zákona skupina osob, která žije v určitém seskupení určeným zejména ulicí, městskou částí, obcí, městem a kterou spojují společné zájmy, hodnoty a cíle.

³Dle našeho názoru a zkušeností se zaváděním metody komunitního plánování sociálních služeb v Olomouci, a i v některých jiných městech v České republice se může z pohledu politické reprezentace toto tvrzení zdát poněkud kontroverzní, protože bývá často ze strany politiků mylně interpretováno jako zpochybňování legitimacy zastupitelského mandátu získaného na základě voleb do obecních zastupitelstev. Značný podíl na zmíněné desinterpretaci má skutečnost, že metoda komunitního plánování v postkomunistických zemích je metodou v podstatě revoluční a politické reprezentace na všech úrovních nejsou zvyklé a možná ani necítí potřebu veřejnost do rozhodovacích procesů v oblasti správy věcí veřejných zapojovat.

finančních prostředků, které obec na sociální služby vynakládá, vzniká v procesu vzájemných konzultací komunitní plán (MPSV, 2004).

Účastníci komunitního plánování sociálních služeb

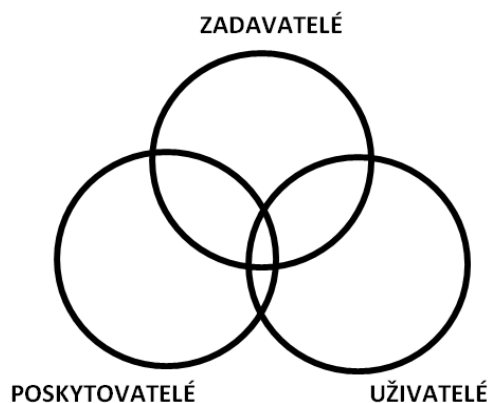
Již ze samotného obsahu pojmu komunitní lze předpokládat, že celé komunitní plánování ve všech jeho fázích probíhá za účasti komunity, tedy zejména zástupců uživatelů, poskytovatelů, zadavatelů sociálních služeb a veřejnosti. Základním principem komunitního plánování sociálních služeb je princip triády, který deklaruje podmínku, že v rámci metody a procesu komunitního plánování sociálních služeb spolu plánují a spolupracují minimálně tři strany:

- uživatelé sociálních služeb,
- zadavatelé sociálních služeb,
- poskytovatelé sociálních služeb.

Krbcová Mašíňová a Polesný (2008) zdůrazňují, že z pohledu managementu se komunitní plánování uskutečňuje ve třech vzájemně propojených rovinách, ve kterých účastníci komunitního plánování pracují:

- politická rovina – zde pracují zadavatelé plánů,
- odborná rovina – zde pracují poskytovatelé služeb a jiní odborníci,
- uživatelská rovina – zde pracují uživatelé služeb a veřejnost.

Představíme-li si situaci jako tři propojené kruhy, tak v prvním kruhu jsou místní samosprávy a obce, mikroregiony či svazky obcí, které jsou nositeli veřejných prostředků, prostřednictvím kterých financují sociální služby v rozsahu řádově stamilionů korun ročně. Ve druhém kruhu jsou znázorněny subjekty, které vykonávají sociální službu cílové skupiny znevýhodněné na trhu práce. Jedná se především o neziskové organizace, organizace zřizované institucemi či soukromými subjekty, které souhrnně vystupují pod názvem poskytovatelé. Mezi nestandardní poskytovatele zahrnout i zaměstnavatele, kteří vytvářejí nové pracovní příležitosti pro sociálně znevýhodněné osoby na trhu práce. Ve třetím kruhu se objevují uživatelé jako koneční příjemci pomoci, tedy skupiny znevýhodněné na trhu práce (Krbcová Mašíňová a Polesný, 2008).



Zdroj: Krbcová Mašíňová a Polesný, 2008, MI s. 10

Není výjimkou, že v pracovních skupinách, které jsou základním kamenem organizační struktury komunitního plánování, najdeme jedince, kteří jsou zároveň poskytovateli a uživateli sociálních služeb. Považujeme za užitečné, aby oni sami definovali svoji roli v procesu

komunitního plánování sociálních služeb. Tato identifikace je nutná pro ostatní účastníky komunitního plánování z důvodu vyjasnění rolí a postojů v procesu plánování⁴.

Uživatelé sociálních služeb

Za nejdůležitější účastníky procesu komunitního plánování sociálních služeb jsou bezesporu považováni uživatelé sociálních služeb. Pod pojmem uživatel sociálních služeb rozumíme osoby v nepříznivé nebo tíživé sociální situaci, které sociální služby využívají a pro které jsou tyto služby určeny. Jejich zastoupení a pohled je v komunitním plánování nepostradatelný, protože jedině oni mohou vyjádřit svůj názor, zviditelnit své zájmy a přímo se vyjádřit k tomu, co vnímají za nejlepší a nejpotřebnější. Právě tímto způsobem se mohou aktivně podílet na utváření podoby sociálních služeb v dané komunitě (MPSV, 2004).

Poskytovatelé sociálních služeb

Poskytovatelé sociálních služeb jsou v podstatě subjekty, které služby nabízejí a poskytují, a to bez ohledu na jejich právní formu existence. Poskytovatel sociálních služeb může být jak fyzická osoba, tak nestátní nezisková organizace, organizace zřízená obcí organizace zřízená krajem, či organizace zřízená státem. Tím, že se poskytovatelé sociálních služeb aktivně zapojí do procesu komunitního plánování, mají možnost přímé účasti na tvorbě místní sociální politiky a na zmapování aktuálních potřeb uživatelů sociálních služeb v komunitě.

Zadavatelé sociálních služeb

Zadavatelem sociálních služeb je ten subjekt, který je odpovědný za zajištění sociálních služeb, které odpovídají místním potřebám, v našem případě zadavatelem rozumíme zejména obce a kraje. Zastupitelé jako volení reprezentanti veřejnosti by měli vytvářet podpůrné politické klima pro realizaci komunitního plánu. Je velmi důležité, aby obec usnesením zastupitelstva deklarovala své odhodlání rozvíjet sociální služby, které se tak stane jak projevem politické vůle v obci, tak potvrzením legitimacy komunitního plánování a zárukou pro zapojení dalších účastníků (Vasková a Žežula, 2002).

III. Fáze komunitního plánování sociálních služeb

Komunitní plánování sociálních služeb se realizuje v jednotlivých fázích, které na sebe navazují. V odborných publikacích, metodikách komunitního plánování a praxi se můžeme setkat s různým členěním procesu plánování a jeho modifikacemi.

Brueggemann (2013) rozlišuje například celkem jedenáct na sebe navazujících fází, od vytváření vazeb, struktur a sítí, až po monitoring a hodnocení plánu.

V některých odborných publikacích a metodických doporučeních, ale nejčastěji v praxi, se můžeme setkat s následující modifikací členění fází KPSS, tak jak ho ve své práci uvádí Oriniaková a kol. (2005), kterému se budeme podrobněji věnovat:⁵

Přípravná fáze je úvodní částí celého procesu KPSS. Na počátku jde o získávání zdrojů potřebných pro zajištění procesu komunitního plánování, a to zejména o získání a vzdělávání

4V rámci tvorby Metodik pro plánování sociálních služeb bylo dohodnuto, že vystoupení takových členů pracovní skupiny budou vnímána spíše jako vystoupení poskytovatelů služeb, ale v praxi je tento fenomén jen velmi těžko rozpoznatelný (Skříčková, 2007). Autor se v praxi setkal i s případem, kdy člen pracovní skupiny vystupoval ve třech rolích. Jako osoba se zdravotním postižením byl uživatelem služby, současně byl i ředitelem sociální služby, která mu byla poskytována. V posledních komunálních volbách byl navíc tento člen zvolen do zastupitelstva města, takže zároveň reprezentovat i zadavatele, což ho stavělo do nezaviděné situace, která mu přinášela, dle jeho sdělení, řadu vnitřních konfliktů.

⁵ Členění komunitního plánování sociálních služeb tak, jak ho ve své práci uvádí Oriniaková a kol. (2005), bylo, stejně jako obsah jednotlivých fází, předmětem rozsáhlé odborné diskuse v rámci veřejné zakázky MPSV ČR „Zajištění místní a typové dostupnosti sociálních služeb“ na rozvoj komunitního plánování sociálních služeb v ČR. Je pochopitelné, že vzhledem ke skutečnosti, že řada metodiků – vzdělavatelů komunitního plánování sociálních služeb u nás, kteří byli v rámci tohoto projektu vyškoleni, se tímto členěním a obsahem jednotlivých fází procesu komunitního plánování nechali inspirovat při tvorbě lokálních metodik a postupů, a že se s tímto fázováním setkáváme nejčastěji.

lidí, neboť ti jsou hybnou silou celého komunitního plánování. V přípravné fázi je důležité především zpracovat základní zadání a harmonogram KPSS, zajistit finanční zdroje pro realizaci KPSS, zapojit do procesu KPSS účastníky (viz výše), dohodnout se na základních principech a pravidlech a vytvořit udržitelnou organizační strukturu pro KPSS. Neopomenutelným krokem v přípravné fázi je získání podpory pro zahájení a realizaci komunitního plánování ze strany politické reprezentace.

Analyticko-popisná fáze v rámci procesu komunitního plánování sociálních služeb je spojena s postupy vedoucími k získání popisu aktuální situace v regionu v sociální oblasti, s důrazem na mapování sociálních služeb. Analýzy vznikají v procesu komunitního plánování postupně. Zatímco demografické údaje se shromažďují a zpracovávají na začátku procesu, tak údaje pro analýzy prioritních oblastí se doplňují ve fázi plánování, a to po formulaci priorit. Mezi základní vstupy analytické fáze patří popis aktuální situace v obci (regionu), sociálně demografická analýza, analýza potřeb uživatelů a poskytovatelů, analýza finančních toků v sociálních službách na daném území, SWOT analýzy a mapy služeb za jednotlivé pracovní skupiny a analýza již existujících dat a dokumentů.

Prvním úkolem ve **fázi plánování** je zpracování vize, jak mají sociální služby v dané komunitě vypadat. Je tedy třeba se dohodnout na společné představě, jak bude vypadat systém sociálních služeb a jak budou naplňovány všechny cíle a opatření komunitního plánu. Je tedy důležité, aby si účastníci procesu komunitního plánování vzájemně vyjasnili, jaká je společná představa o systému poskytování sociálních služeb v komunitě a čeho chtějí komunitní plánovači v daném období společně dosáhnout. Hlavním cílem fáze plánování je vyjednávání a společná dohoda o návrzích priorit do komunitního plánu sociálních služeb. Převážná část práce spočívá na pracovních skupinách komunitního plánování či vytvořených týmech k dané problematice, jejichž členové diskutují o prioritách ve změnách v sociálních službách pro konkrétní cílovou skupinu. Finální verze komunitního plánu, do které byly zapracovány připomínky získané v procesu veřejného projednávání návrhu komunitního plánu, musí být předložena k projednání a schválení politické reprezentaci obce.

Realizační (implementační) fáze je naplněním a uskutečněním dohodnutých a schválených plánů. Zároveň s řízením realizace komunitního plánu probíhá i kontrola a monitorování průběhu naplňování jednotlivých cílů a opatření komunitního plánování sociálních služeb. Výsledky monitoringu jsou velmi důležitým pokladem pro úvodní – hodnotící fázi nového cyklu KPSS pro další plánovací období. Při implementační fázi musíme klást důraz na naplňování a hodnocení jednotlivých cílů a opatření, vytváření systému podpory pro implementaci a využívání a upevňování organizační struktury, která byla v rámci komunitního plánování vytvořena.

Správně zvolený systém monitoringu může přispět k včasnému rozpoznání případných ohrožení procesu realizace jednotlivých cílů a opatření a může být rovněž cenný pro případné korekce celého procesu a jeho zkvalitňování. Komunitní plánování tvoří spirálu, v níž se fáze, témata a mnohé problémy cyklicky opakují a je nutné se jimi znovu zabývat na nové úrovni vývoje, výsledky monitoringu se tak stávají podkladem pro úvodní (hodnotící) fázi nového cyklu komunitního plánování sociálních služeb.

IV. Společenská a legislativní východiska komunitního plánování sociálních služeb v České republice

V souvislosti s politicko-ekonomickými změnami v ČR po roce 1989 zaznamenala poskytovaná pomoc a podpora lidem se specifickou mírou podpory a lidem sociálně a zdravotně znevýhodněným řadu významných změn. Dlouho očekávaný rozvoj nastal zejména v oblasti poskytování sociálních služeb osobám se zdravotním postižením. Tento zmíněný rozvoj sociálních služeb byl zejména na začátku devadesátých let minulého století charakterizován

určitou živelností v pozitivním slova smyslu, která se snažila spontánně reagovat na aktuální potřeby praxe. Vzniklá situace na trhu služeb⁶ tak výrazně předběhla vývoj legislativy, která donedávna, a to zejména v oblasti financování sociálních služeb, preferovala rigidní strukturu stávající zděděné sítě rezidenčních služeb. Na důsledky ekonomické transformace a disproporce v oblasti sociálních služeb se snažily spontánně reagovat především nově vznikající nestátní subjekty, které ale brzdilo zaostávání legislativy za skutečnými potřebami v oblasti poskytování sociálních služeb.

Přelomovou etapou oblasti vývoje legislativy upravující poskytování sociálních služeb v ČR bylo podle našeho názoru období 2000-2006, kdy se spojilo několik faktorů, jejichž synergickým efektem bylo přijetí zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.⁷ S blížícím se vstupem do Evropské unie (EU) bylo třeba splnit stanovená kritéria a zajistit kompatibilitu českých norem s legislativou EU, takže rostl význam mezinárodních dokumentů a programů sociální politiky vycházejících ze širšího pojetí zajištění sociální ochrany obyvatel EU a usilujících o vytvoření jednotné sociální politiky podpořené souborem legislativních norem na vyšší než národní úrovni. Sociální politika a sociální zabezpečení a její legislativní ukotvení je výhradně v kompetenci členských zemí EU. V těchto souvislostech považujeme za vhodné připomenout zakotvení sociální politiky EU v hlavě XVI, čl. 136-145 Amsterodamské smlouvy z roku 1997, která začala platit od 1. ledna 1999. V současné době je sociální politika EU i nadále řízena tzv. Lisabonskou strategií schválenou v roce 2000. V témže roce byl na zasedání Evropské rady v Nice schválen Evropský sociální program, ve kterém byly v oblasti boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení odsouhlaseny čtyři základní cíle: usnadnit lidem z ohrožených skupin účast na trhu práce a přístup ke zdrojům, právům, službám a zboží, předcházet riziku sociálního vyloučení, pomáhat nejzranitelnějším a mobilizovat všechny důležité účastníky.⁸

Dalším důležitým mezinárodním dokumentem je Úmluva o právech osob se zdravotním postižením a její Opční protokol, která byla přijata Valným shromážděním OSN 13. prosince 2006.

Sociální služby jsou při tom chápány jako nezbytný nástroj, prostřednictvím kterého je možno těchto cílů na lokální úrovni dosáhnout a tím je uvádět v život. Evropská unie rovněž hovoří o službách ve veřejném zájmu, mezi něž se také počítají sociální služby, na jejichž regulaci jsou

⁶ Svobodná volba sociální služby a s ní spojená diverzita sociálních služeb tvoří základní atributy vzniku trhu sociálních služeb, kterému však v našich podmínkách bránil, a dokonce dodnes brání nerovný přístup k veřejným finančním zdrojům ze strany poskytovatelů sociálních služeb. Pojem „trh služeb“ tak může působit z tohoto pohledu poněkud eufemisticky. Tento termín však používá řada autorů (Michalík, 2007; Molek, 2011; Čámský, Sembdner a Krutilová, 2011), stejně jako současná praxe.

⁷ V letech 1998–2002 se současně s přípravami nové legislativní úpravy dále několikrát měnil zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, nejdůležitější změnou v oblasti poskytování sociálních služeb byla novelizace § 73a, který poprvé v historii zrovnoprávnil všechny poskytovatele sociálních služeb a nepřímo umožnil klientům jejich volbu. Další důležitou legislativní normou, která byla v roce 2003 projednávána, byl věcný záměr zákona o sociálních službách, který byl dne 28. května 2004 vládou schválen a ministři práce a sociálních věcí bylo usnesením vlády uloženo vypracovat paragrafově znění zákona o sociálních službách. Zákon o sociálních službách byl vyhlášen dne 31. 3. 2006 ve Sbírce zákonů v částce 37 pod číslem 108/2006 s tím, že jeho účinnost byla stanovena k 1. 1. 2007 (Michalík, 2007).

⁸ V Zelené knize o službách v obecném zájmu, která byla předložena Komisi evropských společenství v roce 2003, je formulováno, že služby v obecném zájmu jsou součástí celospolečensky uznávaných hodnot, které jsou všem evropským státům společné a jsou základním prvkem evropského modelu společnosti. Jejich úloha má zásadní význam z hlediska zvyšování kvality života všech občanů a usilí o překonání sociálního vyloučení a společenské izolace. Uvedené služby jsou zároveň pilířem evropského občanství, neboť formují některá práva evropských občanů a posilují příležitost dialogu s orgány veřejné moci v kontextu řádné správy věcí veřejných. O rok později vychází Bílá kniha, která téma služeb v obecném zájmu dále rozvádí. Regulaci čili plánováním těchto služeb, je dána lidem záruka přístupu ke službě pro potřebné za dostupnou cenu a ujištění, že kvalita služby zůstane zachována.

kladeny tři klíčové požadavky.⁹ Prvním je kvalita sociálních služeb, která je charakterizována jako souhrn vlastností a charakteristik služby, které souvisejí s jejich schopnostmi uspokojit známé či předpokládané potřeby uživatelů služeb. Druhým požadavkem je dostupnost sociálních služeb, a to jak fyzická, tak ekonomická, sociální, informační a psychologická. Třetím požadavkem je ochrana uživatelů služeb, která je zabezpečována transparentností a bezpečností při poskytování sociálních služeb a aktivní účastí uživatelů při plánování i poskytování sociálních služeb (Skřičková, 2007).

Česko-britský projekt na podporu reformy sociálních služeb

Přestože poskytování sociálních služeb je Evropskou unií vnímáno především jako předmět národních politik členských států, stála Česká republika na začátku nového tisíciletí před úkolem vydefinovat pojmy kvalita a dostupnost v sociálních službách s ohledem na ochranu práv uživatelů sociálních služeb a připravit pro jejich aplikaci do praxe legislativní a formální prostředí. Z tohoto důvodu se MPSV ČR koncem devadesátých let minulého století rozhodlo uskutečnit rozsáhlou reformu sociálních služeb, kterou podporovala navázaná spolupráce s britským Ministerstvem pro mezinárodní rozvoj, která poskytovala možnost využít zahraničních zkušeností a dosáhnout souladu s požadavky na regulaci sociálních služeb a praxí v zemích EU. Tato spolupráce byla realizována formou česko-britského projektu s názvem Podpora MPSV při reformě sociálních služeb, který probíhal v naší republice v letech 2000-2003 (Česko-britský projekt, 2001).

Jedním z hlavních cílů reformy bylo vypracování nové legislativní úpravy v oblasti poskytování sociálních služeb a souvisejících činností, jejíž účinnost byla předpokládána k 1. 1. 2003. Základním záměrem reformy bylo postavit občana jako uživatele na první místo, podpořit rozvoj sociálních služeb založených na aktivitě a dobré praxi, zjednodušit a zprůhlednit proces poskytování sociálních služeb, zapojit do tohoto procesu širokou veřejnost a zvýšit odpovědnost za poskytování sociálních služeb na místní a regionální úrovni (Janák a Pilát, 2012).

Hlavním cílem projektu bylo vytvořit podmínky pro vyváženou a vnímavou sociální politiku a praxi sociálních služeb, zajistit, aby sociální služby posilovaly jednotlivce či skupiny ohrožené sociální exkluzí směrem k jejich nezávislosti a soběstačnosti. Důležitým výstupem projektu bylo vytvoření udržitelného, otevřeného a efektivně řízeného systému sociálních služeb, který je koncipován, strukturován, financován, řízen a kontrolován tak, aby prioritně uspokojoval potřeby uživatelů sociálních služeb, nikoliv zájmy jejich poskytovatelů a zadavatelů.

Strategie projektu byla strukturována do tří vzájemně propojených modulů – pilotních projektů, jejichž výstupy byly testovány ve vybraných regionech.

První modul se zabýval analýzou potřeb a plánováním služeb na místní úrovni a zavedením postupů pro komunitní plánování a probíhal na území bývalého okresu Písek. Cílem tohoto modulu byl rozvoj inovativních sociálních služeb ve zmíněné lokalitě a zavedení postupů komunitního plánování sociálních služeb.

⁹ V Zelené knize o službách v obecném zájmu, která byla předložena Komisi evropských společenství v roce 2003, je formulováno, že služby v obecném zájmu jsou součástí celospolečensky uznávaných hodnot, které jsou všem evropským státům společné a jsou základním prvkem evropského modelu společnosti. Jejich úloha má zásadní význam z hlediska zvyšování kvality života všech občanů a úsilí o překonání sociálního vyloučení a společenské izolace. Uvedené služby jsou zároveň pilířem evropského občanství, neboť formují některá práva evropských občanů a posilují příležitost dialogu s orgány veřejné moci v kontextu řádné správy věcí veřejných. O rok později vychází Bílá kniha, která téma služeb v obecném zájmu dále rozvádí. Regulací čili plánováním těchto služeb, je dána lidem záruka přístupu ke službě pro potřebné za dostupnou cenu a ujištění, že kvalita služby zůstane zachována.

Druhý modul, který pokrýval oblast standardů kvality a systému jejich účinné kontroly a zavádění systémů udělování licencí, probíhal na území bývalého okresu Olomouc u vybraných poskytovatelů, uživatelů a zadavatelů sociálních služeb.

Třetí modul se zabýval analýzou činností MPSV ČR, vytvářením strategií a s nimi souvisejících podpůrných metodických postupů. Tento modul směřoval k vytvoření modelu tvorby politiky a rozvoji informační strategie pro interní a externí jednání Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, k ověření procedur, které podporují dosažení politických cílů, které budou konzistentní se zásadami reformy veřejné správy, a to na všech úrovních veřejné správy. Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb byl v červenci roku 2003 úspěšně ukončen. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR vydalo Zprávu o udržitelnosti výstupů projektu, ve které garantuje snahu postupně zavádět standardy kvality sociálních služeb a komunitní plánování sociálních služeb do dalších regionů České republiky¹⁰. Díky výstupům z prvního modulu byly MPSV vytvořeny účinné podpůrné systémy pro formulaci strategických záměrů v oblasti plánování sociálních služeb a stanoveny legislativní podklady. Ve spolupráci s odborníky z Velké Británie byly i přes dílčí odlišnosti a různé pohledy na problematiku vymezení pojmu komunitní plánování sociálních služeb definovány principy komunitního plánování sociálních služeb, které lze charakterizovat jako metodu a ve své podstatě otevřený a cyklický proces zjišťování potřeb a zdrojů v oblasti poskytování sociálních služeb a hledání řešení, která nejlépe odpovídají místním podmínkám a potřebám lidí. Do tohoto procesu jsou zapojeni zástupci místních samospráv, poskytovatelé a uživatelé sociálních služeb i veřejnost. Jeho cílem je zajistit dostupnost sociálních služeb na základě zjištění stavu jejich poskytování a nenaplněných potřeb v určité lokalitě, jejich porovnání a vytvoření komunitního plánu v souladu s množstvím finančních prostředků, které obec na sociální služby vynakládá, a to v procesu vzájemných konzultací (Janák a Pilát, 2012).

Jedním z předpokládaných výstupů této reformy bylo rovněž vypracování a přijetí nové legislativní úpravy, týkající se poskytování sociálních služeb a souvisejících činností v České republice, jejíž účinnost byla schválena Parlamentem České republiky k 1. 1. 2007 (zákon o sociálních službách č. 108/2006 Sb.). Ke klíčovým cílům reformy sociálních služeb patří ochrana zranitelných skupin obyvatelstva, a to jak zajištěním kvality sociálních služeb za účelem ochrany uživatelů jako jednotlivců, kteří využívají sociální služby, tak komunitním plánováním, jehož smyslem je chránit zájmy uživatelů jako skupiny tím, že bude zapojena do rozvoje sociálních služeb ve svém regionu.

V. Komunitní plánování sociálních služeb z pohledu právního řádu České republiky

Komunitní plánování sociálních služeb je pojem užívaný v ČR běžně pro „plánování rozvoje sociálních služeb“, které bylo až do 1. 1. 2015 zakotveno v zákoně o sociálních službách v § 3, písm. h) plán rozvoje sociálních služeb jako „...výsledek procesu aktivního zjišťování potřeb osob ve stanoveném území a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů, jehož obsahem je popis způsobu zpracování plánu, popis a analýza existujících zdrojů a potřeb osob, kterým jsou sociální služby určeny, včetně ekonomického vyhodnocení, strategie zajišťování a rozvoje sociálních služeb, povinnosti zúčastněných subjektů, způsob sledování a vyhodnocování plnění plánu a způsob, jakým lze provést změny v poskytování sociálních služeb.“

Zákon o sociálních službách v § 95 ukládá krajům zjišťovat potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území, zajišťovat dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území a zejména zpracovávat

¹⁰Tato snaha byla promítnuta do usnesení vlády ČR č. 824 ze dne 1. září 2004 ke Strategii podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb, které ukládá jednotlivým ministerstvům využívat metodu komunitního plánování při řešení otázek dostupnosti a kvality služeb.

střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi na území kraje, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby. Kraj dále informuje obce na území kraje o výsledcích zjištěných v procesu plánování; při zpracování plánu kraj přihlíží k informacím obce o kapacitě sociálních služeb, které jsou potřebné pro zajištění potřeb osob na území obce a spoluvytváří podmínky pro zajištění potřeb těchto osob.

Z předchozího textu zřetelně vyplývá, že kraje mají povinnost na základě zjištěných potřeb zpracovávat ve spolupráci s dotčenými subjekty střednědobý plán sociálních služeb, ale v zákoně nebyla jasně definována metoda a proces, kterým by mělo být výsledku dosaženo. Věcný záměr návrhu zákona o sociálních službách pracoval zřetelně s pojmy komunitní plán sociálních služeb a regionální plán rozvoje sociálních služeb. V průběhu procesu přípravy paragrafového znění návrhu zákona o sociálních službách byly tyto pojmy nahrazeny již zmíněným pojmem střednědobý plán rozvoje sociálních služeb, což ve svém důsledku umožnilo zformalizovat postupy tvorby střednědobých plánů sociálních služeb a neakceptovat níže uvedené základní principy komunitního plánování. V řadě krajů, a to zejména v prvních letech, tak zapříčiněním toho pod značným časovým tlakem vznikly velmi formální organizační struktury, které měly, stejně jako výsledky jejich práce, velmi málo společného s komunitním plánováním sociálních služeb, protože cílem snažení byla často nutnost naplnění díkce zákona, a ne skutečný zájem o řešení problematiky poskytování sociálních služeb.

V návrhu zákona projednávaném v roce 2005 bylo střednědobé plánování sociálních služeb obligatorně uloženo jak obcím, tak krajům v jejich samostatné působnosti. Obligatorně ustanovená povinnost obcím zpracovávat střednědobé plány byla a dodnes je předmětem řady odborných a politických diskusí. Na tomto místě považujeme za nutné podotknout, že povinnost zpracovávat komunitní plány měly všechny obce bez rozdílu velikosti, což bylo zejména u malých obcí prakticky těžko realizovatelné. Od myšlenky, že tuto povinnost budou mít v přenesené působnosti obce s rozšířenou působností, na svém správním území, předkladatel zákona upustil, a to zejména díky argumentaci Svazu měst a obcí ČR, který ve vnějším připomínkovém řízení poukazyval na skutečnost, že komunitní plánování je činnost svojí povahou spadající do samostatné působnosti obcí či svazku obcí.¹¹ Navrhovaná změna by navíc musela mít podle názoru některých odborníků oporu v zákoně o obcích, což se jevilo v inkriminovanou dobu jako politicky neprůchodné. Nebylo tedy až tak velkým překvapením, že při již zmíněném projednávání návrhu zákona o sociálních službách došlo v Senátu parlamentu ČR ke schválení pozměňovacího návrhu, který vymezil zpracování střednědobého plánu sociálních služeb jako činnost fakultativní.¹²

Zákonodárce však ponechal v zákoně o sociálních službách v § 94 povinnost zjišťovat potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území a zajišťovat dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území. Toto ustanovení lze tedy podpůrně vnímat jako legislativní stimul k plánování sociálních služeb na území obcí, a ve svém důsledku může být pro iniciátory komunitního plánování v obci pádným argumentem při vyjednávání s politickou reprezentací o nutnosti a potřebnosti komunitního plánování sociálních služeb a lze jej tak implicitně interpretovat jako legislativní

¹¹ Zákon o sociálních službách však v § 92 písm. d) ukládá obecním úřadům obcí s rozšířenou působností na území svého správního obvodu koordinovat poskytování sociálních služeb a realizovat činnosti sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob; přitom spolupracuje s krajskou pobočkou Úřadu práce a krajským úřadem.

¹² Tento pozměňovací návrh prošel díky iniciativě senátora Jaroslava Kubery podporované tzv. starostenskou lobby. Není bez zajímavosti, že slovenský zákon 448/2008 Sb. sociálních službách a o změně a o doplnění zákona č. 445/1991Sb. o živnostenském podnikání ve znění pozdějších předpisů, ve kterém lze nalézt řadu shodných prvků s českou právní úpravou z oblasti poskytování sociálních služeb, nejenže definoval pojmy komunita a komunitní plánování, ale ukládá povinnost plánovat sociální služby jak obcím, tak vyšším územním samosprávným celkům a taxativně vymezuje, co musí v základních bodech komunitní plán sociálních služeb obsahovat.

oporu pro komunitní plánování v obci. Další důvod, proč komunitně plánovat sociální služby v obci, spatřujeme v tom, že komunitní plány v konkrétních obcích mohou posloužit krajům jako relevantní a objektivní podklady pro zpracování jejich střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb a k následnému přerozdělování dotací v souladu s jejich reálnými potřebami.

Další novela zákona o sociálních službách z roku 2014¹³ přinesla v oblasti střednědobého plánování poměrně významné změny, a to zejména v § 3 písm. h) kdy za střednědobý plán rozvoje sociálních služeb se „...považuje strategický dokument obce nebo kraje schválený na dobu 3 let, který je výsledkem aktivního zjišťování potřeb osob na území obce nebo kraje a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů...“. Jeho obsahem je souhrn a výsledky podkladových analýz a dat, popis způsobu zpracování plánu včetně vymezení spolupráce s obcemi, s poskytovateli sociálních služeb a osobami, kterým jsou sociální služby poskytovány, popis a analýza dostupných zdrojů a potřeb osob, kterým jsou sociální služby určeny, včetně ekonomického vyhodnocení, strategie zajišťování a rozvoje sociálních služeb obsahující popis budoucího žádoucího stavu a opatření, jejichž prostřednictvím by mělo být tohoto stavu dosaženo. Dále jsou v něm obsaženy povinnosti zúčastněných subjektů, postup sledování a vyhodnocování plnění plánu včetně způsobu, jakým lze provést změny v poskytování sociálních služeb a způsob zajištění sítě sociálních služeb na území kraje. Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb může být doplněn akčními plány zpracovanými na období jednoho roku, které vycházejí ze střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb. Z výše uvedeného je zřejmé, že předkladatel a zákonodárce do procesu střednědobého plánování sociálních služeb implementovali významné prvky a základní principy komunitního plánování sociálních služeb a uložili autorům plánů kromě jiného povinnost explicitně definovat v plánu postavení a práva jednotlivých aktérů plánování, opatření vedoucí k dosažení plánovaného stavu, způsoby provádění změn v plánu a postupy monitoringu a evaluace plánování sociálních služeb.

Další významnou změnu v oblasti plánování sociálních služeb přinesla vyhláška č. 387/2017 Sb., kterou se mění vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, která vkládá do textu vyhlášky sedmou část, která nově upravuje podmínky pro zpracování a strukturu střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje. Co se týče zahájení zpracování střednědobého plánu spolu s popisem způsobu možnosti zapojení do jeho zpracování, mají kraje za povinnost informovat občany kraje na své úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup. V analytické části plánu musí být kromě jiného uvedeno zhodnocení potřeb a nepříznivých sociálních situací občanů kraje ve vztahu k sociálním službám a zajištění těchto potřeb na území kraje, kvalifikovaný odhad počtu osob, kterým jsou sociální služby poskytovány, a odmítnutých zájemců o jednotlivé druhy sociálních služeb, a to vždy minimálně na území správního obvodu obce s rozšířenou působností a shrnutí výsledků analýz potřeb v oblasti zajištění sociálních služeb ze střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb obcí, případně správních obvodů obcí s rozšířenou působností, svazků obcí, mikroregionů nebo místních akčních skupin v daném kraji. Kraje mají rovněž za povinnost zpracovávat akční plán, který reaguje na východiska popsána v analytické části střednědobého plánu a obsahuje vždy nejméně náležitosti stanovené v § 39a odst. 3 písm. b) předmětné vyhlášky.

VI. K vybraným aspektům komunitního plánování sociálních služeb v České republice

První zkušenosti z procesu tvorby střednědobých plánů sociálních služeb v krajích

Na základě usnesení poradního orgánu ministra práce a sociálních věcí Komise pro rozvoj sociálních služeb ze dne 18. 8. 2006 zpracovala Unie zaměstnavatelských svazů ČR pro

¹³ Zákon č. 254/2014 Sb., ze dne 22. října 2014, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR studii „Analýza procesu střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb v krajích v roce 2006“. Tato analýza obsahuje deskripci dosud používaných postupů při tvorbě střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb, zhodnocení dostatečnosti připravovaných plánů, silných a slabých stránek procesu tvorby plánů, rizika spojená s procesem tvorby plánů, příklady dobré praxe a doporučení. Analýza vznikla na základě osobního dotazování prostřednictvím dotazníků obsahujícího 46 položek, respondenty byli pracovníci všech krajských úřadů, kteří se v té době plánováním sociálních služeb zabývali a dále experti v oblasti komunitního plánování sociálních služeb, kteří se této problematice na úrovni krajů věnují (MPSV, 2006).

Mezi silnými stránkami postupů při tvorbě střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb dominuje skutečnost, že na území celé ČR byl realizován projekt „Zajištění místní a typové dostupnosti sociálních služeb“, jehož výstupy významně ovlivnily vývoj komunitního plánování sociálních služeb v České republice. Tento dvouletý celorepublikový projekt spolufinancovaný z Evropského sociálního fondu v rámci operačního programu Rozvoj lidských zdrojů a vládou České republiky se uskutečnil od 1. 7. 2005 do 31. 8. 2007 na základě veřejné zakázky Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Obecným cílem projektu bylo zajištění jednotného metodického přístupu k plánování sociálních služeb na místní a regionální úrovni a vytvoření jednotného a uceleného systému vzdělávání a metodické podpory pro plánování sociálních služeb.¹⁴ Dalším pozitivem je skutečnost, že většina krajů navíc využívá pro přípravu a realizaci procesu střednědobého plánování externích odborných firem, což vede ve svém důsledku k tomu, že dochází k přímému propojení „výkonné moci“ v systému sociálních služeb s odbornými kapacitami subjektů, které se touto problematikou zabývají (MPSV, 2006).

Nesporným pozitivem tvorby střednědobých plánů na úrovni krajů je jejich návaznost na komunitní plány obcí. Stávajícím rizikem je však značná nesourodost a inkompatibilita izolovaně zpracovávaných komunitních plánů na úrovni obcí. Dalším rizikem je díky absenci zákonné povinnosti obcí vytvářet střednědobé plány sociálních služeb, neschopnost zapojit do komunitního plánování nemotivované obce. Za významnou slabou stránkou postupů při tvorbě střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb je vnímaná skutečnost, že filosofie a principy komunitního plánování nemají v ČR tradici a přirozené zázemí. Tento britský model je v postrakousko-uherském i posttotalitním světě velmi obtížně pochopitelný a v praxi aplikovatelný. Z toho vyplývá i počáteční a dodnes místy přetrvávající nedůvěra v budoucí pozitivní výsledky procesu plánování v sociálních službách (MPSV, 2006).

Zajištění metodické podpory komunitního plánování sociálních služeb v ČR

Jedním ze zásadních, a bohužel často opomíjených úkolů iniciátorů komunitního plánování je zabezpečení metodické podpory (supervize) celého procesu komunitního plánování sociálních služeb. Vynechání tohoto kroku může mít, a často také má, nepříjemné a někdy i osudové následky pro celý proces. Z tohoto důvodu rámci výše zmíněného projektu „Zajištění místní a typové dostupnosti sociálních služeb“ vznikl Vzdělávací program pro krajské metodiky komunitního plánování sociálních služeb. S odstupem času lze konstatovat, že se jedná svým způsobem o jedinečný a neopakovatelný program, neboť jsou v něm obsaženy a zahrnuty výsledky průběžných odborných diskusí a testování prvního návrhu metodik komunitního plánování sociálních služeb, směřujících k vytvoření jejich finální verze. V průběhu tohoto projektu bylo vyškolen celkem 74 krajských vzdělavatelů-metodiků plánování sociálních služeb, kteří absolvovali 240hodinový vzdělávací program. V každém kraji je tak zastoupeno několik krajských vzdělavatelů-metodiků; což ovšem neznamená, že by mohli působit pouze v příslušném kraji, ale jejich služeb lze využít v rámci celé ČR. Uvedení vzdělavatelé-metodici

¹⁴ Jedním ze specifických cílů projektu bylo vytvoření metodik pro plánování sociálních služeb podporující spolupráci uživatelů, zadavatelů a poskytovatelů sociálních služeb včetně veřejnosti: SKŘÍČKOVÁ, Zuzana, ed. 2007. *Metodiky pro plánování sociálních služeb*. Praha: Centrum pro komunitní práci. ISBN 978-80-86902-44-9.

jsou připraveni poskytovat pro potřeby obcí a regionů vzdělávání v oblasti plánování sociálních služeb a zajistit následnou metodickou podporu při plánování sociálních služeb (MPSV, 2006; MPSV, 2007).

Kritéria kvality plánování sociálních služeb

Stejně jako v oblasti poskytování sociálních služeb, tak i v oblasti komunitního plánování sociálních služeb se odborná veřejnost před několika lety začala zabývat otázkou odlišení kvalitních sociálních služeb i komunitních plánů sociálních služeb od těch, které za kvalitní považovat nelze. Jelikož jedním z hlavních cílů komunitního plánování sociálních služeb je vytvoření udržitelných a efektivních systémů sociálních služeb na daném území, které odpovídají zjištěným potřebám uživatelů, je v současné době pocíťováno jako žádoucí zajištění kompaktnosti a propojenosti vstupů, výstupů a výsledků plánování sociálních služeb. Zároveň odborná veřejnost čím dál tím zřetelněji vnímala, a to zejména v oblasti tvorby krajských plánů sociálních služeb, nejednotnost výstupů vzniklých plánů, jejich inkompatibilitu a obtížnou skladebnost, rozdílnou úroveň zapojování uživatelů do procesů plánování sociálních služeb či různou kvalitu informování. Tato potřeba praxe vyvolala otázku nutnosti vzniku kritérií kvality sociálních služeb (MPSV, 2008). V rámci výše zmíněné veřejné zakázky MPSV „Zajištění místní a typové dostupnosti sociálních služeb“ tak vznikla kritéria kvality sociálních služeb, a to díky činnosti pracovní skupiny za tímto účelem MPSV ČR ustanovené, která byla složena z řady odborníků, kteří se plánováním sociálních služeb dlouhodobě zabývají, a to ať už z pozice neziskových organizací, tak z pozice zaměstnanců úřadů různých stupňů a úrovní.

V průběhu setkávání pracovní skupiny bylo rozpracováno osm klíčových oblastí. Každá oblast sestává, kromě stručného popisu a předmětu hodnocení, z několika kritérií, včetně způsobu jejich hodnocení. U každé oblasti můžeme rovněž nalézt komentáře a praktická doporučení. Toto popsané členění umožňuje snadnou orientaci v problematice a zároveň cíleně doplňuje metodiky pro plánování sociálních služeb, které jsou jedním z hlavních výstupů předmětné výše zmíněné veřejné zakázky. Celá koncepce kritérií kvality plánování sociálních služeb a znění jednotlivých kritérií bylo ověřeno v osmi městech České republiky a na základě výsledků ověřování došlo k jejich korekci. Jsme přesvědčeni, že kritéria kvality plánování sociálních služeb¹⁵ a zpracované metodiky pro plánování sociálních služeb se mohou stát při odborné aplikaci funkčními nástroji pro zvýšení vzájemné využitelnosti a užší provázanosti a kompatibility plánů sociálních služeb na místní a krajské úrovni a účinným nástrojem pro sebe evaluaci, což by se ve svém důsledku mělo kromě jiného pozitivně projevit kvalitnější reflexí potřeb uživatelů sociálních služeb.

Organizační kultura veřejné správy a komunitního plánování sociálních služeb v ČR – kolize či vzájemné soužití?

Napojení organizační struktury a kultury KPSS na organizační strukturu a kulturu veřejné správy (řízení obce) je klíčovou podmínkou efektivity, udržitelnosti a realizovatelnosti procesu komunitního plánování. „*Napojení organizačních struktur se však většinou neobejde bez jistého napětí. Toto napětí lze popsat jako střet různých organizačních kultur*“ (Zatloukal, 2008, s. 83). Budeme-li tento model aplikovat na problematiku komunitního plánování, můžeme říci, že na jedné straně vždy stojí organizační kultura veřejné správy, na straně druhé pak organizační kultura KPSS, která je většinou značně odlišná. Na základě zkušenosti z různých obcí, které zpracovávají komunitní plány sociálních služeb, byly popsány dva typy organizačních kultur KPSS, manažerská a občanská. Manažerská kultura klade důraz na odbornost, týmovou práci a dosahování cílů. Občanská kultura KPSS spíše akcentuje potřeby a přání jedinců a klade

¹⁵Kritéria kvality plánování sociálních služeb jsou dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/kriteria.pdf/1355b471-8504-5bc1-7e9c-e41deeb1171d>.

zvýšený důraz na samotný proces organizování a vyjednávání i implementace (Zatloukal, 2006).

Politická reprezentace obce je zvyklá na strategické plánování, které má jasně nastavená pravidla, za která po jeho schválení nese spolu s dotčenými úředníky politickou i věcnou zodpovědnost. Komunitní plány sociálních služeb však vznikají v diskusi se zainteresovanými subjekty v pracovních skupinách, kde se místo autoritativních rozhodnutí či hlasování hledá konsensus a kde ani implementace cílů a opatření není věcí jediného subjektu. Je případné, že se nabízí otázka, jaká bude zodpovědnost místních politiků v případě schválení komunitního plánu za jeho obsah a implementaci a zejména financování. Tyto obavy většinou pramení z nedostatečné informovanosti lokálních politiků o metodě komunitního plánování a politici na obcích mají tendenci tomuto riziku předcházet i tím, že zvyšují kontrolu nad procesy komunitního plánování sociálních služeb.

Formy soužití veřejné správy a komunitního plánování sociálních služeb

Soužití veřejné správy (obcí) a komunitního plánování sociálních služeb může mít různou podobu, kterou Zatloukal (2006; 2008) popisuje následujícím způsobem:

a) Konfliktní soužití

„Konfliktní soužití obou organizačních kultur je tou nejhorší možnou variantou pro obě strany. Pro realizátory KPSS je v takovém případě problematické, že jim chybí politická podpora, jejich plány se stávají obtížně realizovatelnými, lidé, kteří jsou zapojeni v komunitním plánování, mají velmi slabé vyhlídky na to, že jejich úsilí přinese výsledky (Twelvetrees, 1982), což vede k odlivu odborníků a oslabení motivace se komunitním plánováním vůbec zabývat“ (Zatloukal, 2008, s. 89). Ke konfliktnímu soužití většinou dochází kvůli bariérám v komunikaci. Odstraňování bariér a jejich předcházení však leží především na realizátorech KPSS, zásadní chybou z jejich strany je nereflexivní potřeby a přání politiků a představitelů dalších vlivných skupin („stakeholders“)¹⁶ a neschopnost přizpůsobit se jim i ve formě a způsobu komunikace.

b) Paralelní soužití

„O paralelním soužití mluvíme v případech, kdy se komunitní plánování v obci odehrává sice s jakýmsi požehnáním politiků, ale pouze v rovině „my si děláme svoje, vy si děláte zase svoje – hlavně nás tím nezatežujte“. Výstupy práce skupin v rámci KPSS jsou ale nakonec stejně předloženy politikům ke schválení“ (Zatloukal, 2006, s. 91). Paralelní uspořádání má tu výhodu, že pracovní skupiny v rámci KPSS pracují relativně svobodně bez politických tlaků a mohou skutečně vytvořit dostatečný prostor pro jednání. Na druhé straně je zde značné riziko, že výstupy z práce pracovních skupin nebudou pro politiky přijatelné a politici komunitní plán neschválí a nevezmou za svůj. Riziko, že práce mnoha angažovaných lidí může přijít vniveč, je poměrně velké.

c) Kontrolní soužití

„V případech, kdy dochází k silné tendenci kontrolovat proces KPSS ze strany místních politiků, mluvíme o kontrolním soužití. Nadměrná kontrola sice zajišťuje hladší postup schvalování, ale zároveň dusí spontánnost a kreativitu, výrazně omezuje prostor pro vyjednávání a frustruje účastníky – partnery v horizontální rovině“ (Zatloukal, 2006, s. 91). Problém je v tom, že se místní politici pokoušejí uplatnit vertikální politiku i tam, kde je přípustná pouze politika

¹⁶ Z angličtiny: stake = hmotný zájem, holder = držitel

horizontální.¹⁷ Výstupy procesu KPSS v obci, kde panuje silně kontrolní soužití, se nakonec bohužel příliš neliší od strategických plánů. Navíc se může stát, že naplánované služby nebudou dostatečně reflektovat potřeby uživatelů služeb, protože jakmile je „dušena“ spontánnost v KPSS, první hlas, který přestává být slyšet, je hlas uživatelů.

d) Kooperativní soužití

„Ideálním, a bohužel spíše vzácným, je soužití kooperativní. V takovém případě obě strany participují na dosahování cílů, které jsou pro ně přijatelné a atraktivní. Komunitní plány sociálních služeb vznikají bez zbytečných tlaků s tím, že jednání pracovních skupin jsou vedena kvalitními manažery a facilitátory...“ (Zatloukat, 2008, s. 91). V tomto optimálním modelu se jednání pracovních skupin se rovněž účastní i politici, kteří respektují pravidla jednání, všichni zúčastnění jsou srozumitelně seznámeni s možnostmi financování a garance sociálních služeb ze strany obce a společně se snaží nalézt co nejefektivnější řešení tak, aby byly uživatelům zajištěny služby, které potřebují, aby tyto služby bylo možné zaplatit a aby tyto služby skutečně někdo v obci nabízel a poskytoval. V tomto případě se často stává, že politici využívají komunitní plány sociálních služeb pro své politické a volební programy, čímž se komunitní plány sociálních služeb stávají velmi důležitým instrumentem sociální politiky na lokální úrovni. Pro kooperativní soužití platí jedna klíčová zásada: obě strany musí mít co nabídnout. Avšak první krok je musí být na realizátorech KPSS, jejichž úkolem je místní politiky přesvědčit, že jim mají co nabídnout a zároveň, že místní politici mohou něco nabídnout pro podporu procesu KPSS.

VII. Závěr

Komunitní plánování sociálních služeb jako jeden ze základních modelů komunitní práce je metoda velmi obsažná a ve svém vývoji dynamická a proměnlivá. Tato metoda je velmi univerzální

a prostřednictvím ní lze řešit místní problémy nejen v oblasti sociálních služeb, zdravotní péče, etnického napětí či vzdělávání, ale i sousedských vztahů, životního prostředí, urbánní politiky apod. Jedná se o metodu velmi variabilní, jelikož každá situace vyžaduje odlišné řešení, které je do velké míry nepřenositelné do jiných situací či lokalit. To pochopitelně klade velký důraz na kreativitu komunitních plánovačů i obyvatel komunity. Metoda komunitního plánování je mimo jiné poměrně složitý souhrn manažerských, personálních, sociologických a samosprávných činností a postupů, které je třeba profesionálně koordinovat. Komunitní plánování sociálních služeb je tudíž možno chápat jako dynamicky se rozvíjející nástroj zajišťování dostupnosti sociálních služeb a plánování rozvoje sociálních služeb, který má jasné ukotvení ve stávající legislativě i současné praxi na úrovni obcí, svazku obcí i krajů v ČR. Autor článku se na základě patnáctileté empirie krajského metodika a vzdělavatele KPSS a závěrů vlastní výzkumné i publikační činnosti domnívá, že komunitní plánování sociálních služeb se i přes některá výše uvedená úskalí postupně stává efektivním instrumentem sociální politiky na zmíněných územích v ČR.

Literatura

Předkládaný text je původní autorský (není-li uvedeno jinak), který případně rozpracovává témata či teze obsažené již v publikovaných pracích autora v níže uvedeném seznamu literatury.

¹⁷ Příkladem kontrolního soužití je autorova zkušenost, kterou získal při metodické podpoře v jednom nejmenovaném statutárním městě. Členka rady města písemně navrhovala zakotvit do organizačního řádu komunitního plánování ustanovení, ve kterém bylo explicitně vymezeno, že orgány města „...z titulu postavení zadavatele delegují úkoly a zadání, které souvisí s naplňováním cílů a opatření komunitního plánu a rovněž s plněním dílčích částí volebních programů souvisejících s poskytováním sociálních a souvisejících služeb na území statutárního města.“

Pilát, M. (2008). *Metoda komunitního plánování v novém systému sociálních služeb*. Olomouc, 286 s. Disertační práce. Pedagogická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, katedra speciální pedagogiky. Vedoucí disertační práce Jan Michalík.

Pilát, M. (2015). *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál. ISBN 978-80-262-0932-4.

Pilát, M. (2014). Metoda komunitního plánování jako nástroj k zajištění dostupnosti sociálních služeb prostřednictvím komunitní sociální práce. *Speciální pedagogika*, ročník 24, č. 2, s. 104-124. ISSN 121-2720.

Pilát, M. (2009). Příklad zapojování uživatelů sociálních služeb do procesu komunitního plánování. *Sociální práce/Sociálna práca*, ročník 9, č. 1, s. 147-149. ISSN: 1213-6204.

Brueggemann, G. W. (2002). *The Practice of Macro Social Work*. Sekond Edition. Belmont, Kalifornia: BROOKS/COLE Thomson Learning. ISBN 0-534-57322-3.

Brueggemann, G. W. (2013). *The Practice of Macro Social Work*. Edition 4. Cengage Learning. ISBN-13 9780495602286.

Čámský, P., J. Sembdner a D. Krutilová. (2011). *Sociální služby v ČR v teorii a praxi*. Praha: Portál. ISBN 978-80-262-0027-7.

Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb [online]. Praha: MPSV, c2001 [cit. 2001-6-11]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/mhtml:file://E:\Česko britský projekt na podporu reformy sociálních služeb\Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb.htm](http://www.mpsv.cz/mhtml:file://E:\Česko%20britsk%C3%BD%20projekt%20na%20podporu%20reformy%20soci%C3%A1ln%C3%BD%20slu%C5%B7eb\%C4%8Aesko-britsk%C3%BD%20projekt%20Podpora%20MPSV%20p%C5%99i%20reform%C4%9E%20soci%C3%A1ln%C3%BD%20slu%C5%B7eb.htm)

Janák, D. a M. Pilát. (2012). Vývoj právních norem k sociální péči a sociálním službám v Československu a v České republice od roku 1956. In KRAJČÍK, Vladimír, Dušan Janák ml. a kol. *Mikropodnikání v sociálních službách*. Ostrava-Opava: Vysoká škola podnikání a.s. a Slezská univerzita v Opavě, s. 13-64. 183 s. ISBN 978-80-72-48-766-0.

Krbcová Mašínová, L. a M. Polesný, eds. (2008). *Deset kroků procesem komunitního plánování*. Ústí nad Labem: Centrum komunitní práce Ústí nad Labem. ISBN 978-80-254-2800-9.

Matoušek, O. (2003). *Slovník sociální práce*. Praha: Portál. ISBN 80-7178-549-0.

Michalík, Jan. 2007. *Právo a etika v péči o nemocné*. Moravskoslezský kruh. ISBN 978-80-239-9250-2.

Molek, J. (2011). *Řízení organizací sociálních služeb-vybrané problémy*. Praha: VÚPSV. ISBN 978-80-7416-083-7.

MPSV. 2008. *Kritéria kvality plánování sociálních služeb*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí.

MPSV. 2004. *Průvodce procesem komunitního plánování sociálních služeb*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. ISBN 80-86878-03-1.

MPSV. 2007. *Stručné informace o průběhu veřejné zakázky „Zajištění místní a typové dostupnosti sociálních služeb“* [online] Praha: MPSV [cit. 2007-11-30]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/2904>.

MPSV. 2006. *Sumarizace závěrů „Analýzy procesu střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb v krajích v roce 2006“* [online]. Praha: MPSV [cit. 2016-12-15]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/3960>.

Oriniaková, P. a kol. (2005). *Návrhy kapitol pro komunitní plánování sociálních služeb v ČR* [online]. Praha: Komunitní plánování, o. p. s. [cit. 2015-2-9]. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly_KPSS.pdf

Oriniaková, P. a D. Rosecký. (2003). *Komunitní plánování sociálních služeb*. Plzeň: CpKP ČR.

Skřičková, Z., ed. (2007). *Metodiky pro plánování sociálních služeb*. Praha: Centrum pro komunitní práci. ISBN 978-80-86902-44-9.

Vasková, V. a O. Žežula. (2002). *Komunitní plánování – věc veřejná*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. ISBN 80-86552-30-6.

Zatloukal, L. (2006). Komunitní plánování sociálních služeb v obcích – střet organizačních kultur? *Sociální práce/ Sociálna práca*, ročník 6, č. 3, s. 82–94.

Zatloukal, L. (2008). *Plánování rozvoje sociálních služeb metodou komunitního plánování*. Olomouc: UP v Olomouci. ISBN 978-80-244-2128-5.

Zákon č. 108/2008 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.