

Název projektu	Podpora blended learning a sjednocení eLearningových opor v IS SU

# **Komunitní plánování jako makrometoda sociální práce**

Distanční studijní text

**Miroslav Pilát**

**Opava 2021**



**SLEZSKÁ  
UNIVERZITA**  
FAKULTA VEŘEJNÝCH  
POLITIK V OPAVĚ

**Obor:** Veřejní správa a sociální politika

**Klíčová slova:** Sociální služby, zákon o sociálních službách, poskytovatelé, zadavatelé a uživatelé, dostupnost, plánování sociálních služeb.

**Anotace:** Studijní materiál si klade za cíl seznámit studenty s metodou komunitního plánování sociálních služeb jako dynamicky se rozvíjejícím nástrojem zajišťování dostupnosti sociálních služeb, který má jasné ukotvení ve stávající legislativě i současné praxi na úrovni obcí, svazku obcí i krajů.

**Autor:** **PaedDr. Miroslav Pilát, Ph.D.**

## Obsah

ÚVODEM.....	7
RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY.....	8
1 SRTUČNÝ NÁHLED VÝVOJE POSKYTOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB V ČR DO ROKU 2006 A JEJICH LEGISLATIVNÍHO UKOTVENÍ.....	10
1.1 Právní úprava sociálního zabezpečení na sklonku normalizace.....	11
1.2 Od sociálního zabezpečení k sociální pomoci (1990–1998).....	13
1.2.1 Legislativní základy sociální reformy.....	13
1.2.2 Příprava zákona o sociální pomoci .....	13
1.3 Od věcného záměru zákona o sociální pomoci k zákonu o sociálních službách15	
1.3.1 Legislativní změny v letech 1998–2002 .....	15
1.4 Česko-britský projekt na podporu reformy sociálních služeb.....	16
1.4.1 Příprava nových předpisů v letech 2003–2006.....	17
2 FORMY POSKYTOVÁNÍ A TYPOLOGIE SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. STANDARDSY KVALITY SOCIÁLNÍCH SLUŽEB.....	22
2.1 Formy poskytování a typologie sociálních služeb .....	22
2.2 Standardy kvality sociálních služeb .....	25
3 KOMUNITNÍ PLÁNOVÁNÍ A SOCIÁLNÍCH SLUŽEB A TYPOLOGIE SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. KOMUNITNÍ PLÁNOVÁNÍ A URČOVÁNÍ SÍTÍ SLUŽEB29	
3.1 Komunitní plánování sociálních služeb a typologie sociálních služeb.....	30
3.2 Určování sítí sociálních služeb.....	32
3.2.1 Komunitní plánování a určování sítí sociálních služeb .....	33
4 KOMUNITA A KOMUNITNÍ PRÁCE. ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA A DEFINICE KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. VYBRANÉ MODELY A PŘÍSTUPY KE KOMUNITNÍMU PLÁNOVÁNÍ .....	36
4.1 Komunita a komunitní práce .....	37
4.1.1 Komunita.....	37
4.1.2 Komunitní práce.....	38
4.2 Základní charakteristika a definice komunitního plánování sociálních služeb...40	
4.2.1 Vymezení pojmu komunitní plánování sociálních služeb .....	40
4.3 Vybrané modely a přístupy ke komunitnímu plánování .....	42
5 KOMUNITNÍ PLÁNOVÁNÍ Z POHLEDU PRÁVNÍHO ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY. ÚČASTNÍCI KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. ZÁKLADNÍ PRINCIPY KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB ....	45

5.1	Komunitní plánování z pohledu právního řádu České republiky.....	46
5.2	Účastníci komunitního plánování sociálních služeb .....	47
5.2.1	Uživatelé sociálních služeb.....	50
5.2.2	Poskytovatelé sociálních služeb.....	50
5.2.3	Zadavatelé sociálních služeb.....	51
5.2.4	Veřejnost.....	51
5.3	Základní principy komunitního plánování sociálních služeb.....	52
6	DOSTUPNOST SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. POTŘEBY UŽIVATELŮ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. ZJIŠŤOVÁNÍ POTŘEB UŽIVATELŮ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. PARTICIPACE V PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ.....	54
6.1	Dostupnost sociálních služeb .....	55
6.2	Potřeby uživatelů sociálních služeb .....	57
6.2.1	Vymezení potřeb, potřeby uživatelů a dostupnost sociálních služeb .....	57
6.2.2	Zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb .....	58
6.2.3	Participace v procesu komunitního plánování .....	59
7	FÁZE A POSTUPY KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB- PŘÍPRAVNÍ/HODNOTÍCÍ FÁZE .....	62
7.1	Fáze a postupy komunitního plánování sociálních služeb .....	63
7.2	Přípravná/hodnotící fáze .....	66
7.2.1	Vznik iniciační skupiny .....	67
7.2.2	Zajištění politické a metodické podpory.....	68
7.2.3	Zpracování základní listiny.....	69
7.2.4	Zajištění zdrojů potřebných pro komunitní plánování sociálních služeb ....	70
7.2.5	Konstituování efektivní a udržitelné organizační struktury.....	70
7.2.6	Zpracování a odsouhlasení harmonogramu prací .....	76
8	FÁZE A POSTUPY KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB- ANYLYTICKO POPISNÁ FÁZE.....	78
8.1	Analyticko-popisná fáze.....	79
8.2	Popis aktuální sociální situace v obci/regionu .....	79
8.3	Sociálně-demografická analýza.....	80
8.3.1	SWOT analýza .....	80
8.3.2	Analýza již existujících dat a dokumentů .....	81
8.3.3	Analýza (zjišťování) potřeb uživatelů sociálních služeb .....	81
8.3.4	Katalog poskytovatelů sociálních služeb .....	82

9	FÁZE A POSTUPY KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB- FÁZE PLÁNOVÁNÍ, IMPLEMATAČNÍ FÁZE .....	85
9.1	Fáze plánování.....	86
9.2	Proces vytváření návrhu plánu sociálních služeb.....	87
9.3	Příprava a realizace procesu konzultací návrhu komunitního plánu.....	89
9.4	Tvorba a schvalovací proces finální verze komunitního plánu.....	90
9.5	Realizační fáze – implementace plánu .....	92
9.5.1	Naplnění a hodnocení jednotlivých cílů a opatření.....	93
9.5.2	Vytváření systému podpory pro implementaci .....	94
9.5.3	Využívání a upevňování organizační struktury KPSS.....	95
10	EVALUACE V PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI DO PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ .....	97
10.1	Evaluace v procesu komunitního plánování .....	98
10.1.1	Obecné charakteristiky evaluace.....	98
10.1.2	Evaluace v komunitním plánování sociálních služeb .....	99
10.1.3	Evaluace kvality procesu komunitního plánování .....	100
10.2	Zapojování veřejnosti do procesu komunitního plánování.....	101
10.2.1	Některé obavy ze zapojování veřejnosti .....	101
10.2.2	Některé mýty o zapojování a participaci veřejnosti.....	102
10.2.3	Důvody pro zapojování veřejnosti a jeho výhody .....	104
10.2.4	Nevýhody systému zapojování veřejnosti .....	104
10.2.5	Úrovně zapojení veřejnosti .....	104
11	UŽIVATELÉ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB JAKO NEJDŮLEŽITĚJŠÍ AKTÉŘI PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ. ZAPOJOVÁNÍ UŽIVATELŮ DO PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ. PŘÍKLAD PARTICIPACE UŽIVATELŮ NA ROZHODOVACÍCH PROCESECH.....	108
11.1	Uživatelé sociálních služeb jako nejdůležitější aktéři procesu komunitního plánování.....	109
11.1.1	Pojem uživatel a jeho legislativní kontext .....	109
11.2	Zapojování uživatelů do procesu komunitního plánování.....	109
11.2.1	Některé důvody malé míry zapojování uživatelů do procesu komunitního plánování.....	109
11.2.2	Vybrané možnosti zapojení uživatelů během jednotlivých fází komunitního plánování.....	110

11.3	Příklad participace uživatelů na rozhodovacích procesech v oblasti financování sociálních služeb na úrovni obce .....	114
12	NOVÉ PŘÍSTUPY K ZJIŠŤOVÁNÍ POTŘEB UŽIVATELŮ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB .....	116
12.1	Ohniskové skupiny .....	117
12.2	Nové zjišťování potřeb .....	119
	LITERATURA .....	123
	SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY .....	131
	PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON.....	132

## ÚVODEM

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

do rukou se vám dostává studijní opora, jejímž cílem je seznámit vás s komunitním plánováním sociálních služeb jako s makrometodou sociální práce jako dynamicky se rozvíjícím nástrojem 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 používanou manažerskou metodu, která je rovněž využívána v sociální ekonomice v ČR. 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, k níž se řada obcí či jejich dobrovolných svazků hlásí a pomocí které na svém území realizují plánování sociálních služeb.

Účelem textu je především analyzovat, syntetizovat, sumarizovat a zprostředkovat relevantní poznatky, které vycházejí z dané situace v oboru poskytování a plánování sociálních služeb i z vlastních praktických či empirických zkušeností autora a jeho kolegů působících v oblasti komunitního plánování, a podnítit zájem o metodu komunitního plánování všech, kdo mají zájem účastnit se věcí veřejných v oblasti poskytování a plánování sociálních služeb. Jsem si pochopitelně vědom toho, že tento text nevyčerpává všechna témata, která budou pro vaši práci nosná, a to jak do jejich šíře, tak i obsahu. Těm z vás, kteří se chtějí ponořit hlouběji do problematiky komunitního plánování sociálních služeb, doporučuji prostudovat literaturu uvedenou v závěru studijní opory.

## RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY

Studijní opora se zabývá metodou komunitního plánování sociálních služeb jako dynamicky se rozvíjícím nástrojem zajišťování dostupnosti sociálních služeb, který má jasné ukotvení ve stávající legislativě i současné praxi na úrovni obcí, svazku obcí i krajů.

Jednotlivé kapitoly pokrývají témata, jakými jsou společenská legislativní východiska KPSS v ČR; základní charakteristiky a definice KPSS a jeho principy a hodnoty; účastníci KPSS; klíčové fenomény, jimiž jsou dostupnost sociálních služeb, potřeby uživatelů sociálních služeb a metody jejich zjišťování; jednotlivé fáze procesu komunitního plánování; zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb, participace uživatelů a některé důvody malé míry jejich zapojování do procesu komunitního plánování; specifika a metody zapojování uživatelů do komunitního plánování; zapojování veřejnosti do plánování sociálních služeb; kritéria kvality plánování sociálních služeb a nové přístupy k zjišťování potřeb uživatelů.

### Hlavními tématy v následujícím textu jsou:

1. Stručný náhled vývoje poskytování sociálních služeb v ČR do roku 2006 a jejich legislativního ukotvení.
2. Formy poskytování a typologie sociálních služeb. Standardy kvality sociálních služeb.
3. Komunitní plánování sociálních služeb a typologie sociálních služeb. Určování sítí sociálních služeb. Komunitní plánování a určování sítí sociálních služeb.
4. Komunita a komunitní práce. Základní charakteristika a definice komunitního plánování sociálních služeb. Vybrané modely a přístupy ke komunitnímu plánování.
5. Komunitní plánování z pohledu právního řádu České republiky. Účastníci komunitního plánování sociálních služeb. Základní principy komunitního plánování sociálních služeb.
6. Dostupnost sociálních služeb. Potřeby uživatelů sociálních služeb. Zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb. Participace v procesu komunitního plánování.
7. Fáze a postupy komunitního plánování sociálních služeb – přípravná fáze.
8. Fáze a postupy komunitního plánování sociálních služeb – analyticko-popisná fáze.
9. Fáze a postupy komunitního plánování sociálních služeb – fáze plánování, implementační fáze.
10. Evaluace v komunitním plánování sociálních služeb. Zapojování veřejnosti do procesu komunitního plánování.



11. Uživatelé sociálních služeb jako nejdůležitější aktéři procesu komunitního plánování. Zapojování uživatelů do procesu komunitního plánování. Příklad participace uživatelů na rozhodovacích procesech v oblasti financování sociálních služeb na úrovni obce.

12. Nové přístupy k zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb. Ohniskové skupiny. Nové zjišťování potřeb.

# 1 SRTUČNÝ NÁHLED VÝVOJE POSKYTOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB V ČR DO ROKU 2006 A JEJICH LEGISLATIVNÍHO UKOTVENÍ



## RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Úvodní kapitola se bude zabývat stručným náhledem vývoje poskytování sociálních služeb v ČR do roku 2006 a jejich legislativního ukotvení. Seznámíte se právní úpravou sociálního zabezpečení na sklonku normalizace a legislativními základy sociální reformy.

---



## CÍLE KAPITOLY

Student by měl po prostudování:

- Umět rozlišit legislativní podmínky pro poskytování sociálních služeb před a po roce 1989.
  - Mít přehled o vývoji legislativního ukotvení sociálních služeb v ČR do roku 2006.
  - Umět se orientovat se v klíčových požadavcích EU, které jsou kladeny na služby veřejném zájmu a popsat moduly česko-britského projektu s názvem Podpora MPSV při reformě sociálních služeb, který probíhal v naší republice v letech 2000-2003.
- 



## ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU

K prostudování této kapitoly student potřebuje 2 hodiny.

---



## KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Sociální služby, klíčové požadavky EU, česko-britského projekt, sociální pomoc, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

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. 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 služeb<sup>1</sup> tak výrazně předběhla vývoj legislativy, která done dávna, 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.

I přes zjevnou snahu o deetatizaci a deinstitucionalizaci v oblasti poskytování sociálních služeb byl dominantním poskytovatelem těchto služeb do poměrně nedávné doby stát. Největším problémem v realizaci dalšího rozvoje v celé oblasti poskytování sociálních služeb byla až do roku 2006 dlouhodobá absence moderní legislativy, která by kromě vymezení kompetencí v ose stát – kraj – obec umožnila rovný přístup k finančním prostředkům potřebným pro zajišťování služeb a reflektovala by stávající stav praxe.

Přestože od roku 1989 prošly legislativní proměnou prakticky všechny oblasti společenského života v naší republice, v oblasti poskytování sociálních služeb tato dlouho očekávaná změna nastala až v roce 2006 přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který částečně reaguje na zásadní společenské změny, odborné trendy a na požadavky praxe.<sup>2</sup>

## 1.1 Právní úprava sociálního zabezpečení na sklonku normalizace

V oblasti sociální péče a služeb se na sklonku 80. let střetávaly rozdílné tendence. Podle Šiklové (2012) se už v sedmdesátých letech rozvíjely různé formy územní sociální péče o staré lidi (pečovatelská služba, tzv. domovinky, geriatrické ambulance i denní stacionáře) a o děti. Sociální práce se také rozvíjela v odborech péče o pracující ve velkých závodech a podnicích, kde se jí v době normalizace věnovala řada lidí, kteří nemohli z politických důvodů vykonávat svou původní profesi, a kam se v posledních letech normalizace přesouvaly různé sociální služby poskytované do té doby státní správou a kde vznikala systemizovaná místa sociálních pracovníků. V souvislosti s připravovaným omezením či zastavením výroby v některých velkých podnicích se koncem 80. let hledalo řešení očekávaných

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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. První koncepční návrh na změnu legislativní úpravy v oblasti poskytování sociálních služeb však předložil již v roce 1990 tehdejší předseda parlamentní komise České národní rady pro otázky zdravotně postižených Ing. Pavel Dušek.

sociálních problémů, byly dány podněty k vypracování koncepce sociální politiky<sup>3</sup> i obnovení vysokoškolského vzdělání sociálních pracovníků (Janák a Pilát, 2012).

Druhou stranu mince představovaly např. snahy režimu utajit a cenzurovat výsledky mnoha výzkumů sociálních problémů či nedostatek sociálních pracovníků v důsledku dlouhodobého podceňování a degradace oboru, kteří chyběli i pro tzv. odborné sociální služby, tj. pro péči o děti, pro osoby se změněnou pracovní schopností, pro obtížně přizpůsobivé jedince, pro vězeňství, pro řešení sociálních otázek občanů „cikánského původu“, pro příslušníky národnostních menšin i pro staré lidi (Šiklová, 2012).

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, přijatý v červnu 1988 tuto vnitřní rozpornost systému sociální péče neřešil a v podstatě jen kopíroval předchozí zákon. Sociální péči byla věnována třetí část, v jejíž první hlavě byly vymezeny cíle, kategorie uživatelů a formy sociální péče. Formální změnou bylo spojení péče o zdravotně postižené občany a staré občany v páté hlavě zákona. Tento krok nerespektoval odlišnost sociálních situací těchto dvou skupin klientů, problémem byla i skutečnost, že v zákoně nebyly definovány ani pojmy „starý občan“ či „těžce zdravotně postižený občan“, což vedlo k nejasnostem při určování oprávněných osob. Spojená zůstávala péče o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, a o tzv. společensky nepřizpůsobené občany (Koldinská a Marková, 2001).

Výše uvedené zákony a prováděcí vyhlášky s účinností od 1. října 1988 zakotvily centralizovaný systém sociálního zabezpečení s paternalistickou úlohou státu jako monopolního poskytovatele dávek a služeb, financovaný ze státního rozpočtu, s nejednotnou a roztržitou právní úpravou, nerovností účastníků a řadou dalších nedostatků, který plně nevyhovoval ani potřebám tehdejšího socialistického režimu (Koldinská, 2007).

Stát, který byl za poskytování kvalifikovaných a dostupných sociálních služeb ze zákona odpovědný, nedisponoval žádnou koncepcí rozvoje sociálních služeb, dominantní složkou ve spektru poskytovaných sociálních služeb byly pobytové sociální služby, které se omezovaly na domovy důchodců a ústavy sociální péče. Uživatelé sociálních služeb z pohledu dnešní terminologie byli oficiálně označováni za „svěřence“, což samo o sobě dokladuje tehdejší přístup ke klientům a k jejich lidským a občanským právům. Vzdělávání pracovníků v sociálních službách jak na pregraduální, tak na postgraduální úrovni bylo zabezpečeno na bazální úrovni v oboru speciální pedagogika,<sup>4</sup> který se kromě jiného tendenčně opíral o sovětské poznatky. V tzv. ústavním modelu, který odrážel institucionální povahu sociálních služeb, dominoval středně zdravotnický personál, což výrazně posilovalo ošetřovatelský přístup ke klientům. Obyvatelé ústavních zařízení byli silně stigmatizováni, běžnou součástí poskytovaných sociálních služeb v této době byly tepláky jako ústavní „stejnokroj“, značky na oblečení, nedůstojné tykání klientům ze strany pracovníků i absence

---

<sup>3</sup> V. Rys s odkazem na rozhovor s I. Tomešem uvádí, že první neformální skupina uvažující o sociální reformě a shromažďující potřebné informace ze zahraničí vznikla v odborných kruzích už v roce 1983 (Rys, 2003).

<sup>4</sup> Studijní obory učitelství pro školy pro mládež vyžadující zvláštní péči a vychovatelství pro školy pro mládež vyžadující zvláštní péči.

soukromí. Kompetence orgánů státní správy na různých úrovních při poskytování sociálních služeb nebyly dostatečně v praxi vyjasněny, neexistovalo metodické vedení pracovníků sociálních služeb ani možnost dalšího vzdělávání či zvyšování kvalifikace a úrovně.

## 1.2 Od sociálního zabezpečení k sociální pomoci (1990–1998)

### 1.2.1 LEGISLATIVNÍ ZÁKLADY SOCIÁLNÍ REFORMY

Po listopadu 1989 bylo třeba vytvořit nový, moderní decentralizovaný systém sociálního zabezpečení motivující klienta. Politika sociálního zabezpečení představovala spolu s aktivní politikou zaměstnanosti, politikou pracovních příjmů a rodinnou politikou jeden z pilířů reformy. Jejím cílem bylo vytvoření fungujících systémů zdravotního, nemocenského a důchodového pojištění odděleného od státního rozpočtu včetně možnosti připojištění, státní sociální podpory a přetvoření sociální péče v moderní systém sociální pomoci, zahrnující i sociální služby. Výchozím nosným prvkem reformy sociální péče byl koncept tzv. záchranné sociální sítě, čímž byl míněn systém minimální podpory obyvatel s minimálními příjmy, který měl sloužit ke zmírnění negativního dopadu sociálních důsledků „transformačního šoku“ (Koldinská a Marková, 2001; Koldinská, 2007).

Koncept sociální pomoci vychází ze základního předpokladu, že v současných společensko-ekonomických podmínkách nese každý občan odpovědnost sám za sebe i svoji budoucnost. Tento systém v sobě zahrnuje především sociální prevenci, sociálně právní ochranu, řešení sociální a hmotné nouze a zabezpečení zvláštních potřeb, a to zejména prostřednictvím sociálních služeb. Systém sociálních služeb je rovněž systémem sociální ochrany, kde zdravotní a sociální rizika jsou eliminována sociální službou.<sup>5</sup>

Jestliže první etapa sociální reformy do roku 1992 odpovídala „sociálnědemokratickému“ modelu scénáře, od roku 1993 se v oblasti sociálního zabezpečení začaly prosazovat „neoliberální tendence“. Přesto reforma pokračovala a v roce 1995 byly přijaty další dva klíčové zákony, a to v květnu zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a koncem června zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (Rys, 2003; Koldinská, 2007).

### 1.2.2 PŘÍPRAVA ZÁKONA O SOCIÁLNÍ POMOCI

Přetrvávání staré právní úpravy sociálních služeb v první polovině 90. let potvrzuje podle našeho mínění závěr V. Ryse, že hospodářská transformace „...může probíhat bez potíží, a dokonce i snadněji, se starým systémem sociálního zabezpečení a s jeho částečnými úpravami a doplňky, ovšem jen tak dlouho, dokud zůstane operačním“ (Rys, 2003, s. 65).

---

<sup>5</sup> Touto problematikou se blíže zabývají např. Krebs, 2010; Kahoun, 2009 a Tomeš, 2010.

Teprve v roce 1994 začaly na Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR (dále jen MPSV) přípravy nového zákona o sociální pomoci, při nichž bylo postupně vytvořeno 17 návrhů, většina ale zůstala ve stádiu podkladů pro interní diskusi na ministerstvu. První návrh zásad nového zákona předložený Legislativní radě vlády ČR v roce 1994 byl v podstatě modifikací stávající právní úpravy. Postavení nestátních poskytovatelů sociálních služeb se prakticky nezměnilo, k plánovanému snížení role státu ani rozdělení působnosti mezi státní a samosprávné orgány v oblasti sociální pomoci nedošlo (Koldinská a Marková, 2001).

I když byl tento návrh také zamítnut, vycházelo z něj paragrafované znění zákona o sociální pomoci, předložené spolu s návrhy prováděcích předpisů na přelomu let 1996 a 1997. Tento návrh upřesňoval definici obtížné sociální situace a uváděl taxativní výčet forem sociální pomoci k jejímu překonání (informace o možnostech řešení, dávky, sociální služby, zajištění nezbytných podmínek pro přežití a vyhledávání osob v obtížné sociální situaci, jinak se však lišil pouze v dílčích záležitostech (Koldinská a Marková, 2001).

V důvodové zprávě k návrhu zmíněného zákona se uvádělo, že „navržená právní úprava přebírá stav, který se osvědčil“. „*Tato věta byla impulsem pro první veřejné masivní vystoupení organizací zdravotně postižených v České republice...*“ (Michalík, 2007, s. 17), požadujících změnu systému sociálních služeb, zejména jejich financování a možnosti klientů svobodně rozhodovat o jejich volbě. Petice podepsaná více než 30 tisíci občanů měla příznivý ohlas ve sdělovacích prostředcích i veřejném mínění a iniciovala řadu politických jednání, která vyvrcholila 25. dubna 1997 na zasedání rozšířeného předsednictva Vládního výboru pro zdravotně postižené občany za účasti premiéra Václava Klause, členů vlády a dalších činitelů.<sup>6</sup> Na jednání bylo dohodnuto, že MPSV zpracuje hodnocení vývoje sociální péče od roku 1990 a do čtyř měsíců bude předložen k dalšímu jednání návrh přechodu k novému systému sociálních služeb (Michalík, 2007).

Záměr schválený až po pádu Klausovy vlády 23. února 1998 přechodnou vládou J. Tošovského, vycházel ze zavedení „obtížné sociální situace“ v podobě hmotné nouze a sociální nouze a zrušení kategorie sociální potřeby včetně příslušného zákona. Sociální pomoc měly poskytovat státní orgány, obce a nestátní subjekty, tj. fyzické i právnické osoby poskytující sociální služby, měla být zavedena tzv. akreditace v oblasti sociálních služeb i účinná ochrana práv uživatelů služeb prostřednictvím kontroly činnosti jejich poskytovatelů inspektorem sociální pomoci MPSV vybaveným poměrně rozsáhlými kompetencemi. K úhradě sociálních služeb se mezi dávkami na zabezpečení zvláštních potřeb zaváděl příspěvek na péči jako účelová opakující se peněžní dávka pro osoby závislé pro nepříznivý zdravotní stav na péči jiné osoby, jež podle Michalíka (2007) tvořila základ pro odstranění nerovnosti mezi poskytovateli a uživateli sociálních služeb.

---

<sup>6</sup> Jednání se zúčastnili premiér Václav Klaus, ministr práce a sociálních věcí Jindřich Vodička a ministr bez portfeje Pavel Bratinka, předseda Sboru zástupců organizací zdravotně postižených Pavel Dušek a poslanec Václav Krása (Michalík, 2007).

## 1.3 Od věcného záměru zákona o sociální pomoci k zákonu o sociálních službách

### 1.3.1 LEGISLATIVNÍ ZMĚNY V LETECH 1998–2002

Tošovského „poloúřednická“ vláda neměla pochopitelně dostatek času k realizaci věcného záměru, který byl zpočátku odborníky dost ostře kritizován a novým sociálnědemokratickým ministrem práce a sociálních věcí Vladimírem Špidlou odmítnut. *„Následující tři roky byly vyplněny opakovanými pokusy o vytvoření staronového systému vycházejícího především z principu komunitního plánování. To však pouze decentralizuje jednotný státní systém rozhodování zadavatele o podobě sít sociálních služeb na celou řadu místních subsystémů, v nichž však nemá uživatel nadále žádnou rozhodovací pravomoc. Žádný z těchto pokusů nebyl v legislativním procesu, vzhledem k účinné opozici organizací zdravotně postižených, úspěšný“* (Michalík 2007, s. 18).

Začátkem roku 2000 začaly práce na věcném záměru zákona o sociálních službách. V souvislosti s reformou veřejné správy bylo jedním z cílů přenesení služeb na úroveň obcí a krajů, předpokládala se povinná registrace jejich poskytovatelů, tj. MPSV, obcí a krajů i nestátních subjektů, stanovení standardů a dobrovolných akreditací i zavedení určitého systému kontroly<sup>7</sup> (Koldinská a Marková, 2001).

V letech 1998–2002 se současně s přípravami nové legislativní úpravy dále několikrát měnil zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Ke skutečně závažné změně došlo při jeho novelizaci zákonem ze dne 13. června 2002, č. 320/ Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Díky úspěšné spolupráci NRZP ČR se skupinou poslanců vedenou Václavem Krásou se podařilo upravit a rozšířit § 73a tak, že poskytovateli sociálních služeb mohou být kraje, obce, organizace a občané (odst. 1), jimž se poskytují ze státního rozpočtu „podle zvláštního zákona účelově určené příspěvky na úhradu nákladů za tyto služby“ (odst. 2), přičemž pravidla pro jejich poskytování, zejména podmínky, výši a lhůty poskytování příspěvků za jakých podmínek, v jaké výši a v jakých lhůtách jsou příspěvky poskytovány, mělo podle odst. 3 určit vládní nařízení (zákon č. 320/2002 Sb.: čl. XXV). Podle Michalíka citovaný paragraf, jenž *„...poprvé v historii zrovnoprávnil všechny poskytovatele sociálních služeb a nepřímě umožnil klientům jejich volbu, se následně setkal s mimořádným odporem ministerstva financí i ministerstva práce a sociálních věcí. To navrhlo jeho zrušení v rámci „povodňového balíčku“ již o několik měsíců později. I tuto hrozbu dokázaly organizace zdravotně postižených znovu*

---

<sup>7</sup> Dobová literatura upozorňovala, že navrhovaný systém opomíjí důležité otázky včetně financování sociálních služeb, a s odvoláním na středoevropské právní systémy (např. německý či rakouský) zvažovala i vhodnost úpravy sociálních služeb samostatným zákonem. Zároveň se postupně měnil přístup odborníků k věcnému záměru zákona o sociální pomoci z roku 1997, v němž oceňovali pozitivní prvky, k nimž patřilo jasné vymezení úlohy služeb, podmínek činnosti nestátních subjektů, změny systému financování aj.

odvrátit, když při schválení novely zákona<sup>8</sup> došlo pouze k odložení účinnosti paragrafu na 1. 1. 2004“ (Michalík, 2007, s. 18).

## 1.4 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.

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 (obecném) zájmu, mezi něž se také počítají sociální služby, na jejichž regulaci jsou kladeny tři klíčové požadavky.<sup>9</sup> Prvním je **kvalita sociálních služeb**, která je charakterizována jako souhrn vlastností a charakteristik služby, jež 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 et al., 2007).

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**<sup>10</sup> (Česko-britský projekt, 2001; Janák a Pilát, 2012).

---

<sup>8</sup> Jednalo se o zákon ze dne 19. září 2002, č. 426 Sb., kterým se mění zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

<sup>9</sup> V Zelené knize o službách obecného 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.“ (Zelená kniha, 2003, s. 3) O rok později vychází tzv. 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.

<sup>10</sup> Viz PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

JANÁK, Dušan a Miroslav PILÁT. 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*



### 1.4.1 PŘÍPRAVA NOVÝCH PŘEDPISŮ V LETECH 2003–2006

I přes určité nedostatky a obecnost výše zmíněného dokumentu se diskuse o něm stala důležitou platformou pro výměnu názorů nad podobou a fungováním připravovaného moderního systému sociálních služeb u nás a ovlivnila pozitivně vývoj teorie i praxe v oblasti poskytování sociálních služeb. Výstupy projektu byly promítnuty do návrhu věcného záměru zákona o sociálních službách, který byl postoupen do vnějšího připomínkového řízení v roce 2003.

Zmíněný návrh byl v srpnu roku 2003 předán k projednání Legislativní radě vlády ČR, která ve svém závěrečném stanovisku ze dne 16. října akceptovala většinu připomínek a doporučila vládě neschválit návrh věcného návrhu zákona o sociálních službách. Na základě tohoto stanoviska vláda na svém jednání dne 12. listopadu 2003 věcný záměr zákona o sociálních službách neschválila a vrátila jej Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR k přepracování. To v poměrně krátké době připravilo nový 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 paragrafové znění zákona o sociálních službách a předložit jej do šesti měsíců vládě ke schválení (Michalík, 2007).

#### 1.4.1.1 VĚCNÝ ZÁMĚR ZÁKONA O VÝKONU SOCIÁLNÍ PRÁCE A VZDĚLÁVÁNÍ SOCIÁLNÍCH PRACOVNÍKŮ

Takřka paralelně s přípravou nového věcného záměru o sociálních službách byl na základě usnesení vlády ČR č. 434 ze dne 7. 5. 2003 o Koncepti celoživotního vzdělávání sociálních pracovníků v letech 2003–2004 vypracován Věcný záměr zákona o výkonu sociální práce a vzdělávání sociálních pracovníků. Na jeho přípravě, která započala v říjnu roku 2003, se podílela mezirezortní pracovní skupina pro celoživotní vzdělávání pracovníků, jejímiž členy byli kromě zástupců dotčených rezortů i odborníci z praxe.

#### 1.4.1.2 PŘIJETÍ ZÁKONA O SOCIÁLNÍCH SLUŽBÁCH

Teprve v roce 2005 byla předložena k vnějšímu připomínkovému řízení nová základní právní norma, která měla konečně moderním způsobem upravovat poskytování a financování sociálních služeb. Nad návrhem zákona o sociálních službách se rozpoutaly bouřlivé diskuse, a to jak ze strany organizací hájících zájmy osob se zdravotním postižením, tak samotných poskytovatelů sociálních služeb a zadavatelů sociálních služeb, reprezentovaných zejména Asociací krajů ČR a Svazem měst a obcí ČR. Výsledkem jednání byla kompromisní podoba návrhu zákona o sociálních službách, která byla Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR předložena vládou dne 7. září 2005 jako sněmovní tisk č. 11020/0, který byl ve třetím čtení usnesením č. 2092 schválen a 17. ledna 2006 postoupen k projednání do Senátu ČR, kde byl projednán 9. února 2006 a vrácen sněmovně s pozměňovacími návrhy

---

v sociálních službách. Ostrava-Opava: Vysoká škola podnikání a. s. a Slezská univerzita v Opavě, 2012, s. 13-64. 183 s. ISBN 978-80-72-48-766-0.

k projednání. Zde byl přijat usnesením č. 2263 ze dne 14. března 2006 a 31. března 2006 vyhlášen jako zákon č. 108/2006 Sb. s účinností od 1. ledna 2007.

V zákoně, který přinesl do systému sociálních služeb v ČR mnohem více změn, než by se mohlo ze začátku zdát, jsou stanoveny základní zásady a pravidla pro poskytování sociálních služeb a podrobně upravuje okruh sociálních situací a způsobů jejich řešení. Základní filozofie jeho vzniku se opírala o dva základní cíle. Prvním z nich bylo zabezpečení kvalifikovaných a dostupných služeb těm, kteří je nezbytně potřebují, druhým narovnání právních vztahů mezi státem, poskytovateli a zejména uživateli sociálních služeb s akcentem na ochranu jejich práv a respektování jejich důstojnosti. Právě v tomto momentě přinesl zákon zásadní změnu, a to tím, že opustil dosavadní paternalisticko-direktivní praxi a vytvořil prostředí pro rozvoj vztahů mezi poskytovateli a uživateli sociálních služeb, které byly postaveny na základě dobrovolnosti, rovnoprávnosti a zejména na individuálním přístupu k uživatelům sociálních služeb, jejich sociálním začleňování a předcházení sociálnímu vyloučení (Čámský, Sembdner a Krutilová, 2011).

Ústředním filozofickým prvkem zákona je snaha o aktivizaci uživatelů sociálních služeb s cílem převzít spoluodpovědnost za svůj osud a řešení svojí nepříznivé sociální situace a omezit závislost na poskytovaných sociálních službách. Jedním z hlavních cílů zákona o sociálních službách je podporovat proces sociálního začleňování a sociální soudržnost společnosti při respektování zásad, že poskytovaná pomoc a podpora lidem v nepříznivé sociální situaci musí být zejména dostupná, efektivní, kvalitní, bezpečná a v neposlední řadě hospodárná.

### 3.4.1.3 NEJDŮLEŽITĚJŠÍ SYSTÉMOVÉ ZMĚNY NOVÉ PŘÁVNÍ ÚPRAVY SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Zásadním systémovým prvkem v oblasti poskytování sociálních služeb je bezesporu **příspěvek na péči**, který ve svém důsledku výrazně posiluje kompetence osob, které jsou závislé na pomoci jiné osoby, a pomáhá rozvíjet trh sociálních služeb. Jedná se o dávku, která by měla osobě, jejíž zdravotní stav vyžaduje péči jiných osob, umožnit zajištění potřebné pomoci, a to především prostřednictvím poskytování potřebných sociálních služeb. Tato dávka nahradila dvě dosud existující dávky v předchozím systému sociálního zabezpečení, které byly poskytovány rovněž z důvodu nutnosti zabezpečit péči o osoby prostřednictvím péče jiných osob. Jednalo se o příspěvek při péči o blízkou nebo jinou osobu, který patřil do systému sociální péče pečující osobě, a o zvýšení důchodu pro bezmocnost, který náležel osobě vyžadující péči formou dávky důchodového zabezpečení. O podobu příspěvku na péči a stanovení stupňů závislosti na pomoci jiné osoby byla vedena řada jednání, jedna z prvních verzí počítala s tím, že příspěvek bude vyplácen prostřednictvím poukázek a rozlišovala šest stupňů závislosti na pomoci jiné osoby. Zástupci organizací hájící zájmy osob se zdravotním postižením nakonec prosadili stávající variantu, kdy příspěvek na péči náleží osobě, o kterou má být pečováno, nikoliv osobě zajišťující, a byly stanoveny čtyři stupně závislosti. Příjemce musí podle zákona příspěvek využívat pouze na sociální služby, podle odhadu MPSV se však značná část finančních prostředků určených na výplatu příspěvku na péči nevrací do systému sociálních služeb (příjemci příspěvku si

za něj nenakupují sociální služby), ale stává se zdrojem zvyšování životní úrovně příjemců nebo jejich rodin. Tato skutečnost je zřejmě jedním z hlavních důvodů, proč je tak často upravovaná jeho výše, a to zejména v prvním stupni závislosti na pomoci druhé osoby.

Mezi další systémové změny, které výrazně ovlivnily poskytování sociálních služeb, bezesporu patří **nová typologie služeb, registrace a povinnosti poskytovatelů, institut smlouvy o poskytnutí sociální služby, legislativní ukotvení povinností poskytovatelů sociálních služeb, kompetence veřejné správy a plánování sociálních služeb a působnost orgánů veřejné správy jak v samostatné, tak přenesené působnosti**, a to zejména v oblasti zajišťování sociálních služeb, zjišťování informací o dostupnosti sociálních služeb a **plánování sociálních služeb<sup>11</sup>** a **kontrola v sociálních službách**.

Zákon rovněž upravuje problematiku **financování sociálních služeb, správní delikty a předpoklady pro výkon sociálního pracovníka a předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách**. Sociální práci jako profesi nebyla do té doby věnována náležitá pozornost. Zákon se zaměřuje především na předpoklady k výkonu povolání sociálního pracovníka s cílem jejich sjednocení a nastolení takové úrovně odborné způsobilosti, která odpovídá náročnosti této profese.

Vzhledem ke skutečnosti, že studium sociální práce bylo v našich podmínkách koncipováno až počátkem devadesátých let minulého století, zákon upravuje podmínky, za kterých mají možnost vykonávat sociální práci i absolventi jiných oborů v oblasti pomáhajících profesí a stanovuje tak předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách. Přes některé nedostatky, které zmíněná oblast legislativní úpravy vykazovala (zákon původně nereflekoval v oblasti kvalifikačních předpokladů některé obory pomáhajících profesí, jako např. sociální patologii), se jedná se o prvotní ucelenou právní úpravu předpokladů k výkonu povolání sociálního pracovníka a dalších odborných pracovníků v sociálních službách.

Rozhodně je možno konstatovat, že i přes veškeré slabiny zákona o sociálních službách a neúměrně dlouhý časový interval, který byl potřebný k jeho přijetí, byl v České republice konečně nastolen moderní legislativní rámec pro poskytování sociálních služeb, zavádění standardů kvality sociálních služeb a komunitní plánování sociálních služeb.

---

<sup>11</sup> Pojmem „plánování rozvoje sociálních služeb“ byl v české legislativě nahrazen pojem „komunitní plánování sociálních služeb“. Z hlediska obce lze komunitní plánování pojmut jako souhrnný název pro aktivní úsilí obce o dlouhodobé a průběžné zapojování veřejnosti do záležitostí komunity, jejich plánování a v neposlední řadě i rozhodování o nich. Někdy se mylně spojují pojmy „obec“ a „komunita“, což bývá zdrojem častých nedorozumění. Potíž je v tom, že pojem „komunita“ není v našem právním řádu pojmem legislativním ani správním, váže se především na aspekty sociálně psychologické, respektive sociologické (Úlehla, 2002a).

### 3.4.1.4 VYHLÁŠKA Č. 505/2006 SB., VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ

Ministerstvo práce a sociálních věcí podle § 119 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách vydalo dne 15. listopadu 2006 vyhlášku č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

V první části vyhlášky je upraven způsob hodnocení schopnosti zvládat základní životní potřeby pro účely stanovení stupně závislosti.

Druhá část vyhlášky stanovuje rozsah úkonů poskytovaných v rámci základní činnosti u jednotlivých druhů sociálních služeb a rovněž tak stanovuje maximální výše úhrad za poskytování některých sociálních služeb.

Ve třetí části, která podrobně upravuje ustanovení § 91 zákona o sociálních službách, jsou definovány zdravotní stavy, které vylučují poskytování sociálních služeb a pro které může poskytovatel sociálních služeb odmítnout uzavřít smlouvu o poskytování sociálních služeb s fyzickou osobou v nepříznivé sociální situaci.

Ve čtvrté části je popsána struktura kvalifikačního kurzu pro pracovníky v sociálních službách.

Pátá část vyhlášky je věnována hodnocení plnění standardů kvality sociálních služeb a informacím o výsledku provedené inspekce, šestá část se zabývá náležitostmi průkazu zaměstnance obce a zaměstnance kraje oprávněného k výkonu činnosti sociální práce.

Vyhláška obsahuje přílohu č. 1, ve které jsou vymezeny schopnosti zvládat základní životní potřeby, přílohu č. 2, která se zabývá obsahem jednotlivých standardů kvality sociálních služeb a přílohu č. 4, která se zabývá obory vzdělání, při nichž se nevyžaduje absolvování kvalifikačního kurzu pro pracovníky v sociálních službách.<sup>12</sup> Tento právní předpis rovněž prošel od data svého vydání řadou změn, které reflektovaly změny v zákoně o sociálních službách, mezi nejvýznamnější změny bezesporu patří ty, které reagovaly na Sociální reformu v roce 2012.

---

<sup>12</sup> Příloha č. 3 byla vyhláškou č. 389/2013 Sb. zrušena.

## OTÁZKY



- Který zákon upravoval poskytování sociálních služeb na našem území do roku 2006?
- Jak se jmenovala právní úprava, která měla legislativně ukotvit výkon sociální práce v ČR?
- Z jakých modulů se skládal česko-britský projekt s názvem „Podpora MPSV při reformě sociálních služeb“?
- Jaká legislativní změna poprvé zrovnoprávnila všechny poskytovatele sociálních služeb v ČR?
- Jaké nejdůležitější systémové změny v oblasti poskytování sociálních služeb přinesla nová právní úprava a jaký má název?

## SHRNUTÍ KAPITOLY



Tato kapitola se zabývala stručným náhledem vývoje poskytování sociálních služeb v ČR do roku 2006 a jejich legislativního ukotvení. Seznámili jste se v ní s právní úpravou sociálního zabezpečení na sklonku normalizace a legislativními základy sociální reformy, klíčovými požadavky EU na služby poskytované ve veřejném zájmu, česko-britským projektem s názvem „Podpora MPSV při reformě sociálních služeb“, a přípravou zákona o sociálních službách.

## KORESPONDENČNÍ ÚKOL



Najděte v oblasti doporučené literatury další dvě definice sociálních služeb, které nejsou uvedeny v tomto textu. Vycházejte minimálně ze dvou odborných zdrojů, řádně citujte. Odevzdejte zpracované v rozsahu 2 NS do IS SU dle termínu stanoveného pedagogem na počátku semestru.

## 2 FORMY POSKYTOVÁNÍ A TYPOLOGIE SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. STANDARDY KVALITY SOCIÁLNÍCH SLUŽEB



### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V této kapitole se seznámíte s formami poskytování a typologií sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Závěrečná subkapitola je rámcově věnována standardům kvality sociálních služeb.



### CÍLE KAPITOLY

Student by měl být schopen po prostudování této kapitoly:

- Definovat typologii a formy poskytování sociálních služeb v ČR.
- Mít přehled o problematice vytváření sítí sociálních služeb.
- Rámcově se orientovat v historii a problematice standardů kvality sociálních služeb.



### ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU

K prostudování této kapitoly student potřebuje 1,5 hodiny.

---



### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Typologie a formy poskytování sociálních služeb, standardy kvality sociálních služeb.

---

### 2.1 Formy poskytování a typologie sociálních služeb

Sociální službou se dle § 3 písm. a) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách rozumí „...činnost nebo soubor činností zajišťujících pomoc a podporu osobám za účelem sociálního začlenění nebo prevence sociálního vyloučení...“, přičemž sociální vyloučení je zde definováno jako vyčlenění osoby mimo běžný život společnosti s nemožností zapojení se v důsledku nepříznivé sociální situace.

Sociální služby jsou podle zákona o sociálních službách poskytovány lidem nacházejícím se v nepříznivé sociální situaci a umožňují vést běžný způsob života s přihlédnutím k zachování lidské důstojnosti osob. Rozsah a forma poskytované pomoci v rámci sociálních služeb musí zachovávat lidskou důstojnost, vycházet i z individuálně určených potřeb klientů, musí je vést k samostatnosti a motivovat je k aktivním činnostem. Poskytovateli sociálních služeb jsou podle zákona územní samosprávné celky a jimi zřizované právnické osoby, další právnické osoby, fyzické osoby, ministerstvo a jím zřízené organizační složky státu nebo státní příspěvkové organizace. Sociální služby jsou poskytovány **bez úhrady nákladů nebo za částečnou nebo plnou úhradu nákladů**.

Podle zákona sociální služby zahrnují **sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence**, které mohou být poskytovány **formou pobytových, ambulantních anebo terénních služeb**.

- **Pobytovými službami** se rozumí služby spojené s ubytováním v zařízeních sociálních služeb, jako jsou např. domovy pro osoby se zdravotním postižením nebo domovy pro seniory. V praxi se pro pobytové služby používá také synonymum rezidenční zařízení.
- **Ambulantní službami** se rozumí služby, za kterými uživatel dochází nebo je doprovázen či dopravován do zařízení sociálních služeb, jako jsou např. denní centra nebo nízkoprahová denní centra; součástí služby není ubytování.
- **Terénními službami** se rozumí služby, které jsou uživatelům poskytovány v jejich přirozeném prostředí, kterým je především myšlena domácnost, ale tyto služby mohou být poskytovány i komunitě. Jedná se např. o pečovatelskou službu, osobní asistenci nebo terénní programy.

Podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách sociální, ve znění pozdějších předpisů, služby dále zahrnují:

- **Sociální poradenství**, které zahrnuje základní a odborné poradenství.
  - a) **Základní sociální poradenství** poskytuje osobám potřebné informace přispívající k řešení jejich nepříznivé sociální situace. Sociální poradenství je základní činností při poskytování všech druhů sociálních služeb. Poskyvatelé sociálních služeb jsou vždy povinni tuto činnost zajistit.
  - b) **Odborné sociální poradenství** je poskytováno se zaměřením na potřeby jednotlivých okruhů sociálních skupin osob v občanských poradnách, manželských a rodinných poradnách, poradnách pro seniory, poradnách pro osoby se zdravotním postižením, poradnách pro oběti trestných činů a domácího násilí. Zahrnuje též sociální práci s osobami, jejichž způsob života může vést ke konfliktům se společností.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Součástí odborného poradenství bylo do 1. 1. 2014 i půjčování kompenzačních pomůcek. Tato obligatorní činnost byla zákonem č. 316/1013 Sb. vypuštěna s odůvodněním, že tato úprava umožní poskytovatelům

- **Služby sociální péče**, které napomáhají osobám zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost s cílem umožnit jim nejvyšší možné zapojení do běžného života společnosti a v případech, kdy toto vylučuje jejich stav, zajistit jim důstojné prostředí a zacházení. Každý má právo na poskytování sociální péče v nejméně omezujícím prostředí.

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

Předmětem obsahu této kapitoly není se podrobněji zabývat taxativním vymezením jednotlivých sociálních služeb a specifikací jejich obligatorních a fakultativních činností, tuto problematiku podrobněji rozpracovává zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů a vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů u jednotlivých služeb a následně některé další publikace.<sup>14</sup>

Na tomto místě považujeme za vhodné upozornit, že MPSV ČR dlouhodobě připravuje tzv. velkou novelu zákona o sociálních službách. V rámci projektu Podpora procesů v sociálních službách se zkoumají tři alternativy se 6, 5 nebo 4 typy sociálních služeb, které by měly nahradit stávajících 33 druhů služeb uvedených v zákoně o sociálních službách. Během posledních několika let se podle sdělení MPSV téměř zdvojnásobil počet subjektů, které chtějí svému okolí poskytovat některé sociální služby. Ke konci května 2013 bylo v České republice registrováno 5723 programů, přičemž ještě v roce 2011 jejich počet lehce převyšoval tři tisíce. Ministerstvo práce a sociálních věcí proto reaguje na potřeby vzešlé z praxe a plánuje zavést novinku v podobě redukování druhů sociálních služeb. S pomocí tohoto nástroje by mělo dojít k rozdělení sociálních služeb do „balíčku“ – takzvaných trsů služeb (například denní stacionáře, odlehčovací služby ambulantní a centra denních služeb budou pod jednou registrací ambulantní služba sociální péče) (MPSV, 2013).<sup>15</sup>

---

sociálních služeb zařadit půjčování kompenzačních pomůcek mezi fakultativní činnosti za úhradu s tím, že je žádoucí, aby půjčovny mohly být provozovány i poskytovateli jiných druhů služeb.

<sup>14</sup> Např. KRÁLOVÁ Jarmila a Eva RÁŽOVÁ. *Sociální služby a příspěvek na péči 2012*. 4. aktualizované a přepracované vydání. Olomouc: Anag, 2012. ISBN 978-80-7263-748-5.

<sup>15</sup> Neznamená to však, že by některé pro společnost užitečné sociální činnosti zmizely, jen se zahrnou v rámci nové typologie pod jiný název, soubor činností, jenž bude pregnantněji definován. Nová typologie sociálních služeb by měla znamenat nejen administrativní zjednodušení, ale měla by ve svém důsledku vést i k lepší organizaci práce na daném území a k rychlejší reakci na potřeby obyvatel v konkrétním časovém období. Díky lépe nastaveným parametrům pro stanovení nákladovosti služby by se mělo dojít efektivnějšímu využívání financí, což by mělo prospět celkové ekonomičnosti systému. Nová typologie musí být kompatibilní se současným systémem sociálních služeb a musí být sladěna s dalšími nástroji efektivnosti sociálních služeb, aby splnila svůj smysl (Bílek, 2013).



## 2.2 Standardy kvality sociálních služeb

Dalším významným materiálem, který reflektuje práci zmíněného česko-britského projektu, je konzultační dokument *Bílá kniha v sociálních službách*, kterou vydalo MPSV ČR v únoru roku 2003. Termín bílá kniha není v našem kontextu příliš užíván a je převzat ze slovníku Evropské unie, kde bílé knihy mají charakter doporučení. Bílé knihy lze nalézt jak na úrovni Evropské unie, tak na úrovních národních, kde jsou pojímány jako dlouhodobé programové dokumenty vlád v dílčích oblastech. V bílých knihách se rovněž diskutují způsoby řešení definovaných problémů a jsou v nich navrhovány podrobné programové návrhy řešení problémů. Vzniku bílé knihy zpravidla předchází široká veřejná diskuse.

V Bílé knize o sociálních službách v úvodu nalézáme snahu o odpověď na otázku, co jsou to sociální služby a kdy lidé sociální služby potřebují. Dále jsou zde definovány základní principy, které rozhodují o způsobu, jak jsou služby organizovány, doručovány a financovány.

Existuje **sedm vůdčích principů tvořících základ všech moderních sociálních služeb**, které jsou uvedeny v dokumentu ***Bílá kniha v sociálních službách*** (MPSV, 2003):

- nezávislost a autonomie pro uživatele služeb – nikoliv závislost,
- začlenění a integrace – nikoliv sociální vyloučení,
- respektování potřeb – služba je určována individuálními potřebami a potřebami společnosti, neexistuje model, který vyhovuje všem,
- partnerství – pracovat společně, ne odděleně,
- kvalita – záruka kvality poskytuje ochranu zranitelným skupinám obyvatelstva, to znamená i občanům se specifickou mírou podpory,
- rovnost bez diskriminace,
- standardy kvality sociálních služeb národní, rozhodování v místě.

Jak z výše uvedených principů vyplývá, kvalita služeb a standardy kvality služeb patří mezi nosné principy, které determinují základ poskytování moderních sociálních služeb. Smyslem celého procesu hodnocení kvality sociálních služeb je v první řadě ochrana uživatelů sociálních služeb, tedy i osob se specifickou mírou podpory a osob sociálně a zdravotně znevýhodněných, před poskytnutím nekvalitní služby či institucionálním zneužitím. Dalším aspektem tohoto procesu je potřeba sledovat způsob a efektivitu využití veřejných zdrojů, ze kterých jsou sociální služby, jako služby veřejné, financovány.

Cílem zavádění standardů kvality sociálních služeb je kromě zabezpečení základní úrovně kvality všech poskytovaných služeb i snaha nijak neomezit rozvoj druhové rozmanitosti nově vznikajících typů sociálních služeb s důrazem na současnou úroveň poznání a aktuální stav v sociálních službách a v neposlední řadě je co nejvíce přiblížit konkrétním potřebám všech lidí, kteří sociální služby využívají (MPSV, 2002).

Jak vyplývá z obsahu předchozí části, jedním z klíčových cílů reformy sociálních služeb je ochrana zranitelných skupin obyvatelstva (tedy i osob se specifickou mírou podpory) a uživatelů sociálních služeb, a to dvojím způsobem:

- zajištěním kvality sociálních služeb za účelem ochrany uživatelů jako jednotlivců, kteří využívají sociální služby,
- komunitním plánováním, jehož smyslem je chránit zájmy uživatelů jako skupiny tím, že bude zapojena do rozvoje sociálních služeb ve svém regionu (MPSV, 2002).

V další části knihy můžeme nalézt pokusy o odpovědi na otázku kdo, jakým způsobem a v jaké míře je zodpovědný za sociální služby a v neposlední řadě popis toho, jak bude připravovaný systém sociálních služeb fungovat formou akčního plánu.

Jsme přesvědčeni, že i přes určité nedostatky a obecnost se diskuse nad tímto dokumentem ve své době stala důležitou platformou pro výměnu názorů nad podobou a fungováním připravovaného moderního systému sociálních služeb u nás a ovlivnila pozitivně vývoj teorie i praxe v oblasti poskytování sociálních služeb.

V oblasti poskytování sociálních služeb dochází v posledních desetiletích k významným a výrazným změnám, a to zejména v přístupu k uživatelům sociálních služeb, rovněž tak značných změn naznávají metody v oblasti sociální práce. Celospolečenským cílem v oblasti poskytování sociálních služeb je prevence sociálního vyloučení, podpora života v přirozeném prostředí a ochrana občanských práv zranitelných skupin obyvatelstva.

Standardy kvality sociálních služeb „...*popisují, jak má vypadat kvalitní sociální služba. Jsou souborem měřitelných a ověřitelných kritérií, nikoliv návrhem zákona či vyhlášky. Jejich smyslem je umožnit a průkazným způsobem posoudit kvalitu poskytované služby, nikoliv stanovit, jaká práva a povinnosti mají zařízení a uživatelé sociálních služeb. Podstatným rysem standardů je jejich obecnost, jsou použitelné pro všechny druhy sociálních služeb. K vysoké míře obecnosti vedla MPSV snaha neomezit stávající druhy sociálních služeb administrativním členěním a umožnit dosáhnout stanovených požadavků i malým a začínajícím zařízením, která pružně reagují na aktuální potřeby uživatelů vytvářením nových druhů služeb*“ (Johnová, 2003, s. 4).

Při tvorbě standardů kvality sociálních služeb byly využity prvky a poznatky z oblasti zajišťování kvality užívané v jiných odvětvích, kde kvalita je chápána jako určitá schopnost uspokojit zájmy a potřeby zákazníků. Promítneme-li tuto schopnost do oblasti poskytování sociálních služeb, které bezesporu patří ke službám veřejným, docházíme k závěru, že kvalita se musí odvíjet od uspokojování potřeb a zájmů nejen samotných uživatelů sociálních služeb, ale i zájmu zadavatelů sociálních služeb, tedy těch subjektů, které služby objednávají a platí z veřejných zdrojů (Johnová, 2003).

Kvalita v oblasti poskytování sociálních služeb je „...*popsána prostřednictvím souboru jednotlivých kritérií (vlastností a charakteristik), o nichž se předpokládá, že ovlivňují*

*schopnost služeb naplnit zájmy a potřeby obou uvedených skupin – uživatelů i zadavatelů. Snahou MPSV bylo v tomto směru vytvořit takový soubor kritérií, s jejichž pomocí bude možno poznat, zda služby podporují osobní růst a nezávislost uživatele. Důležitým znakem kvality sociální služby je její schopnost podporovat jednotlivé uživatele v naplňování cílů, kterých chtějí pomocí sociálních služeb dosáhnout při řešení vlastní nepříznivé situace“ (Valenta, Müller et al., 2007, s. 233).*

Cílem zavádění standardů kvality sociálních služeb je kromě zabezpečení základní úrovně kvality všech poskytovaných služeb i snaha nijak neomezit rozvoj druhové rozmanitosti nově vznikajících typů sociálních služeb s důrazem na současnou úroveň poznání a aktuální stav v sociálních službách a v neposlední řadě je co nejvíce přiblížit konkrétním potřebám všech lidí, kteří sociální služby využívají (MPSV, 2002).

V rámci **druhého modulu česko-britského projektu byly testovány dvě verze standardů**, nakonec bylo přijato, jak výše uvádíme, celkem 17 standardů kvality služeb – 8 procedurálních, 3 personální a 6 provozních. Zmíněné standardy byly testovány jak u poskytovatelů služeb rezidenčních, tak terénních a ambulantních. Zprávy z těchto inspekcí, ratifikované externí skupinou odborníků, jasně ukazují, že standardy jsou realistické a dosažitelné během určitého času.

Po dlouhých odborných i politických diskusích se nakonec ve vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně v příloze č. 2, hovoří o obsahu **15 standardů kvality sociálních služeb (8 procedurálních, 2 personálních a 5 provozních)**. Povinnost poskytovatelů sociálních služeb dodržovat standardy kvality sociálních služeb je zakotvena v zákoně o sociálních službách, konkrétně v § 88 písm. h).

## OTÁZKY



- Jaké znáte formy poskytování sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů?
- Jaké znáte typy poskytování sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů?
- Co znamená termín „bílá kniha“? Co jsou to standardy kvality sociálních služeb a jak se člení?
- Ve kterém právním předpisu jsou standardy kvality sociálních služeb ukotveny?



## **SHRNU TÍ KAPITOLY**

V této kapitole jste byli seznámeni s formami poskytování a typologií sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. V závěru jste měli možnost se rámcově věnovat standardům kvality sociálních služeb.

---



## **KORESPONDENČNÍ ÚKOL**

Popište, jaké spatřujete praktické problémy v oblasti zavádění standardů kvality sociálních služeb. Opírejte se minimálně o dva odborné zdroje. Odevzdejte zpracované v rozsahu 2 NS do IS SU dle termínu stanoveného pedagogem na počátku semestru.

### 3 KOMUNITNÍ PLÁNOVÁNÍ A SOCIÁLNÍCH SLUŽEB A TYPOLOGIE SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. KOMUNITNÍ PLÁNOVÁNÍ A URČOVÁNÍ SÍTÍ SLUŽEB

#### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Kapitola pojednává o vzájemném vztahu komunitního plánování sociálních služeb a typologií sociálních služeb. Dále se zabývá poměrně novým fenoménem v oblasti poskytování sociálních služeb, kterým je určování sítí sociálních služeb na krajské úrovni. V závěru se zaměříme na roli, kterou může při vytváření sítí sehrát komunitní plánování sociálních služeb, které lze ve svém důsledku chápat jako síťování.

#### CÍLE KAPITOLY



Student by měl po prostudování této kapitoly:

- Definovat základní pojmy v oblasti síťování sociálních služeb.
- Mít základní znalosti o určování sítí sociálních služeb na krajské úrovni.
- Umět rozlišit pojmy registrovaná sociální služba a služba poskytovaná bez registrace, včetně důsledků z plynoucích z nezákonného poskytování tzv. neregistrovaných služeb.

#### ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU



K prostudování této kapitoly student potřebuje 1 hodinu.

#### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Síť sociálních služeb, typologie sociálních služeb, komunitní plánování, neregistrovaná služba.

### 3.1 Komunitní plánování sociálních služeb a typologie sociálních služeb

Již samotný pojem komunitní plánování sociálních služeb napovídá, že metodou komunitního plánování budou v dané lokalitě či na vybraném území plánovány pouze sociální služby. Skutečnost je ovšem často jiná, a proto považujeme za nezbytné, aby realizátoři komunitního plánování byli obeznámeni s aktuální typologií sociálních služeb<sup>16</sup> a dokázali tak rozlišit registrované sociální služby od jiných tzv. souvisejících služeb (aktivit), jejichž činnost není upravena zákonem o sociálních službách.<sup>17</sup>

Tato znalost je nutná zejména v případech poskytování **sociálních služeb bez oprávnění, tzv. neregistrovaných služeb**, jež poskytují služby svým klientům, kteří jsou v různém stupni závislí na pomoci druhé osoby. Péče o takto zranitelné osoby se dotýká jejich zdraví a lidské důstojnosti, proto musí být pečlivá a v mnoha ohledech odborná a s dostatečnými zárukami kvality a ochrany práv klientů. Není výjimkou, že zástupci těchto „poskytovatelů“ se velmi rádi zapojují do procesu komunitního plánování sociálních služeb s cílem získat morální a finanční podporu, díky které by mohli ve svojí činnosti pokračovat.

Člověku, který je nesoběstačný a potřebuje péči, se může pomoci dostávat docela neformálně buď od osoby blízké nebo asistenta sociální péče, nebo profesionálně formou sociální služby. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, stanoví v § 78 odst. 1, že sociální služby lze poskytovat jen na základě oprávnění, které vzniká rozhodnutím krajského úřadu o registraci. Ne všichni poskytovatelé tento zákonný požadavek respektují. V důsledku toho se vyhýbají plnění zákonných požadavků na kvalitu sociálních služeb a státní kontrole. Neregistrovaná zařízení poskytují služby i klientům, kteří jsou v různém stupni závislí na pomoci druhé osoby.

Sociální služby v České republice lze poskytovat pouze na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb dle § 78 zákona o sociálních službách. Pokud provozovatel tímto oprávněním nedisponuje, **dopouští se přestupku neoprávněného poskytování sociálních služeb** dle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách, za který může být uložena **pokuta až do výše 2.000 000 Kč**. Registraci dle § 78 zákona o sociálních službách totiž nelze obejít tím, že provozovatel zapíše obecně prospěšné služby do rejstříku obecně prospěšných společností, nebo získá živnostenské oprávnění. Živnostenský zákon v § 3 odst. 3 písm. af) stanoví, že živností není poskytování sociálních služeb. Obdobně nařízení vlády

---

<sup>16</sup> Některé novely zákona o sociálních službách přinesly i změny v typologii sociálních služeb.

<sup>17</sup> Systematické návštěvy veřejné ochránkyně práv ukazují, že v neregistrovaných zařízeních často dochází ke špatnému zacházení. Ochránkyně v roce 2014 vydala souhrnnou zprávu ze svých návštěv v těchto zařízeních. Tento problém přiznalo MPSV ČR, úředníci ministerstva ho budou napříště řešit razantněji než dosud. Od ledna 2014 došlo ke zvýšení pokuty za poskytování sociálních služeb bez oprávnění (jedná se o přestupek podle § 107 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů) z 250 000 korun na nejdříve na jeden milion, následně na **dva miliony Kč**. Krajské úřady mohou pokutu uložit opakovaně. Systematické návštěvy veřejné ochránkyně práv ukazují, že v neregistrovaných zařízeních často dochází ke špatnému zacházení. Ochránkyně v roce 2014 vydala souhrnnou zprávu ze svých návštěv v těchto zařízeních. Tento problém přiznalo MPSV ČR, úředníci ministerstva ho budou napříště řešit razantněji než dosud.

č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, uvádí, že obsahem činnosti „poskytování služeb pro rodinu a domácnost“ není poskytování sociálních služeb podle zákona o sociálních službách. Rozsah, v jakém provozovatel své služby poskytuje, podstatně přesahuje okruh činností, ke kterým má živnostenské oprávnění, a proto může svým jednáním naplňovat skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného podnikání dle § 251 odst. 1 trestního zákoníku.

Činnost ubytovacích zařízení, která osobám závislým na péči druhé osoby poskytují také stravu a komplexní péči (ve smyslu péče stanovené zákonem o sociálních službách pro jednotlivé typy pobytových sociálních služeb – např. domov pro seniory, domov se zvláštním režimem), je nelegální. Pokud provozovatel, jak bylo výše zmíněno, nedisponuje oprávněním k poskytování sociálních služeb, dopouští se nejenom přestupku neoprávněného poskytování sociálních služeb dle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách, ale pokud poskytuje tyto služby neoprávněně **ve větším rozsahu**, dopouští se **i trestného činu neoprávněného podnikání** (Veřejný ochránce práv, 2014).

Podle Veřejného ochránce práv (2014)<sup>18</sup> se některá zařízení se pokoušela obejít povinnost registrace využitím **institutu asistentů sociální péče** (podle § 83 zákona o sociálních službách). Formálně péči potřebným klientům pobírajícím příspěvek na péči poskytovali asistenti sociální péče zapsaní na Úřadu práce ČR v Oznámení o poskytovateli pomoci. Asistenti měli sjednané smlouvy o poskytnutí pomoci a byli zároveň zaměstnanci společnosti, která provozovala neregistrované zařízení. Podle názoru veřejné ochránkyně práv bylo zjevným cílem obejít podmínky registrace a působit skrze práci zaměstnanců deklarovaných jako asistenti mimo systém sociálních služeb. Asistenti sociální péče se starali o všechny klienty, nejen o ty, u nichž jsou uvedeni jako asistenti na Úřadu práce, přičemž ani nevěděli, s kolika klienty měli uzavřenou smlouvu.

Z popisu toho, jak asistenti sociální péče v zařízení fungovali, vyplývá, že využití asistentů sociální péče v tomto případě neodpovídá účelu a povaze tohoto institutu, tedy „zajistit dostupnost potřebné pomoci v oblastech s málo dostupnými sociálními službami terénního charakteru a současně umožnit lidem, kteří vyžadují pomoc jiné fyzické osoby, aby mohli i nadále zůstat ve svém přirozeném domácím prostředí bez nutnosti využívat pobytových zařízení sociálních služeb“. Asistent péče je institut, který má umožnit lidem závislým na pomoci druhé osoby obejít se bez pobytové služby. V zařízení byla pomocí asistentů vytvořena právě pobytová instituce a zřejmým účelem zavedení asistenta sociální péče byla

---

<sup>18</sup> V roce 2013 veřejná ochránkyně práv navštívila 7 ubytovacích zařízení pro seniory, v nichž byly poskytovány sociální služby poskytovatelem, který k poskytování sociálních služeb nebyl řádně registrován či který tyto služby poskytoval ve větším rozsahu, než bylo v příslušné registraci stanoveno (tj. fakticky poskytoval pobytové sociální služby místo služeb terénních). Některá pochybení, zjištěná během systematických návštěv těchto zařízení, byla dle názoru ochránkyně natolik závažná, že mohla dosahovat intenzity trestného činu. Proto se, doposud v případě 4 zařízení, ochránkyně obrátila na příslušná okresní státní zastupitelství a v souladu s § 21a odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, je seznámila se svými zjištěními. Taková oznámení předložila svoji zprávu z návštěvy dotčeného zařízení (Veřejný ochránce práv, 2014).

pouze snaha o získání příspěvku na péči od klientů a obcházení zákonné povinnosti registrace poskytování sociální služby (Veřejný ochránce práv, 2014).

Oproti tomu se komunitního plánování sociálních služeb účastní i **řada subjektů, které nejsou registrovanými poskytovateli sociálních služeb, které však poskytují neocenitelné a často i nenahraditelné služby cílovým skupinám uživatelům** v oblasti poradenství, volnočasových aktivit nebo svépomocné činnosti, a to zejména osobám se zdravotním postižením či chronickým onemocněním nebo seniorům. Jedná se o většinou o nestátní neziskové organizace hájící zájmy výše zmíněných cílových skupin s různou formou právní subjektivity. Zkušenosti ukazují, že právě tito účastníci komunitního plánování bývají často velmi aktivními účastníky procesu komunitního plánování a nezdídko se cíle a opatření vedoucí k naplňování jejich priorit stávají nedílnou součástí komunitních plánů.<sup>19</sup> Za vhodné považujeme v tomto případě z důvodu transparentnosti a jednoznačného vymezení pojmu deklarovat tuto skutečnost již v názvu střednědobého plánu rozvoje (komunitního plánu) sociálních služeb v dané lokalitě.

Striktní omezení na definované registrované sociální služby lze vnímat jako svazuující. Pokud je cílem komunitního plánování sociálních služeb (dále jen KPSS) také vytvářet kreativně i nové služby na základě zjištěných potřeb (Welch, 1991; Twelvetrees, in Zatloukal, 2008), pak se během plánování mohou a mají objevovat inovace, které v žádném výčtu dosud neexistují a které reagují na zjištěné specifické potřeby uživatelů. Ve shodě s výše uvedenými autory se domníváme, že rozhodnutí o tom, co bude předmětem plánování a co nikoli, by mělo být především na realizátorech KPSS a není třeba to upravovat nekompromisně jako zacílení na sociální služby, i když určité hranice by měly být stanoveny tím, že vždy by se mělo jednat o „sociální oblast“, tedy o definování takových cílů a opatření v komunitním plánu, které by měly vést ke zlepšení sociální situace a sociálního fungování pro uživatele.

V řadě měst, stejně jako zemích, které mají dlouhodobou tradici komunitního plánování (např. Velká Británie), se prosadila myšlenka komplexnějších „komunitních plánů péče“, což umožňuje ve svém důsledku plánu zahrnout i další cíle a opatření v sociální oblasti, které nejsou sociálními službami v pravém slova smyslu.

Na druhé straně se domníváme, že do zmíněných „komunitních plánů péče“ nepatří cíle a opatření, jako např. výstavba sportovních areálů apod.

### 3.2 Určování sítí sociálních služeb

V současné době se můžeme čím dál tím více setkat s pojmy „sítování sociálních služeb, vytváření sítí sociálních služeb, vytváření základních či minimálních sítí sociálních služeb,

---

<sup>19</sup> Např. ve všech komunitních plánech statutárního města Olomouce lze nalézt cíle a opatření týkající se přepravy osob na invalidním vozíku, poradenství v oblasti moderních informačních komunikačních technologií pro seniory, dobrovolnictví, vzdělávání uživatelů v oblasti zvyšování jejich uplatnění na trhu práce, klubů pro seniory, svépomocných skupin apod.



optimalizace sítě sociálních služeb“ apod., přičemž obsah je pokaždé definován jinak v návaznosti na potřeby tvůrců sítí, a to zejména v oblasti financování sociálních služeb.

Obsahově se většinou jedná o „...*souhrn služeb registrovaných dle zákona o sociálních službách, jejichž potřebnost je doložena skutečnou potřebností a současně je na ně nahlíženo tak, že jejich absencí by došlo k nenahraditelné újmě osobám, kterým by v důsledku toho bylo upřeno základní lidské právo na důstojný život*“ (Střednědobý plán, 2014, s. 9).<sup>20</sup>

### 3.2.1 KOMUNITNÍ PLÁNOVÁNÍ A URČOVÁNÍ SÍTÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Nyní se zaměříme na roli, kterou může při vytváření sítí sehrát komunitní plánování sociálních služeb, které lze ve svém důsledku chápat jako síťování.

Je potřeba si nejdříve uvědomit, že velmi často je možné pozorovat omezení sféry lokálního plánování na oblast danou zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, kdy je velmi těžké prosadit řešení problematiky mimo optiku konkrétní sociální služby. Tímto omezením, běžným nejčastěji ve větších městech, jsou dotčeny různé skupiny klientů, lidé žijící v situaci komplexního sociálního vyloučení ovšem asi nejvíce. Sociálními službami nelze cele pokrýt téma zaměstnanosti osob obtížně umístitelných na trh práce, problematiku sociálního podnikání nebo sociálního bydlení, podporu vzdělávací dráhy žáků se sociálním handicapem nebo také téma kriminality. Komunitní plánování se velmi často zabývá i souvisejícími službami či aktivitami a omezení komunitního plánování na oblast registrovaných služeb je nepochopení smyslu celého procesu (Zatloukal, 2008).

Při studiu dostupných dokumentů se můžeme setkat s tím, že řada krajů se snaží výrazně provázat procesy síťování sociálních služeb a komunitním plánováním sociálních služeb,<sup>21</sup> **kdy aktivní účast zástupců poskytovatelů sociálních služeb v oblasti komunitního plánování sociálních služeb je nezbytným předpokladem pro zařazení sociální služby do sítě služeb.**

Na tomto místě můžeme zaregistrovat i snahu a stanovení kritérií pro zařazování sociálních služeb do sítě služeb na základě určitých parametrů, jakými jsou např. parametry dostupnosti, kvality, nákladovosti/efektivnosti a vícezdrojového financování. Otázkou však zůstává, jak některé parametry změřit (např. kvalitu či efektivitu).

Za velmi důležité z pohledu komunitního plánování sociálních služeb považujeme skutečnost, že kraje začínají vyzývat obce ke spolupráci v oblasti síťování sociálních služeb s tím, že kladou přímo požadavky na to, aby v rámci procesů komunitního plánování jednotlivé obce či svazky obcí, které se zabývají tvorbou komunitních (střednědobých plánů

---

<sup>20</sup> Viz PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

<sup>21</sup> Např. Liberecký kraj, Moravskoslezský kraj, Královéhradecký kraj, Jihomoravský kraj nebo např. ORP Znojmo.

rozvoje) sociálních služeb, samy v reálném časovém horizontu vydefinovaly (základní) síť služeb na svém území, a to prostřednictvím metody komunitního plánování. Tato snaha může dát komunitnímu plánování sociálních služeb nový rozměr, i když jeho naplňování bude jistě procházet řadou úskalí.

Přestože tvorbu sítě sociálních služeb neošetřuje na celostátní úrovni doposud žádný závazný metodický postup, můžeme zaregistrovat, že ve většině příkladů zařazování sociálních služeb do sítě služeb se děje na základě žádostí poskytovatelů a předem stanovených kritérií, jejichž naplňování se hierarchicky posuzuje v jednotlivých strukturách komunitního plánování (v pracovních skupinách, manažerských týmech apod.). Definovanou sít' sociálních služeb, která se stává součástí střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb, schvalují ve finále krajská zastupitelstva.

V této souvislosti považujeme za důležité zmínit i další rozmáhající se fenomén, který provází v některých krajích proces komunitního plánování sociálních služeb. Ve zkratce se jedná o to, že některé kraje požadují,<sup>22</sup> aby zejména u nově registrovaných sociálních služeb nebo služeb, které vstoupily do systému financování kraje od určitého data, obce, na jejímž území jsou tyto služby poskytovány, deklarovaly procentuální spoluúčast na pokrytí provozních nákladů či oprávněných ztrát spojených s poskytováním sociální služby; získání tohoto příslibu bývá podmíněno zařazením služby do střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb či sítě sociálních služeb. Opomeneme-li skutečnost, že obcím žádný právní předpis tuto povinnost neukládá, domníváme se, že tento požadavek je vůči těmto sociálním službám přinejmenším diskriminující, odporuje základním principům komunitního plánování sociálních služeb a ve svém důsledku může bránit rozvoji trhu sociálních služeb.



## OTÁZKY

- Co znamená pojem síťování sociálních služeb v kontextu zákona č. 108/2006 Sb.,
- o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů?
- Jakou roli může při vytváření sítě sehrát komunitní plánování sociálních služeb?
- Jaké mohou být důsledky plynoucí z nezákonného poskytování tzv. neregistrovaných služeb?
- Jaké povinnosti mají obce v oblasti vytváření sítě sociálních služeb?
- Jaké povinnosti mají kraje v oblasti vytváření sítě sociálních služeb?

<sup>22</sup> Např. Moravskoslezský kraj, Jihomoravský kraj nebo Pardubický kraj.

## **SHRNUTÍ KAPITOLY**



Tato kapitola pojednává o vzájemném vztahu komunitního plánování sociálních služeb a typologií sociálních služeb. Dále se zabývá poměrně novým fenoménem v oblasti poskytování sociálních služeb, kterým je určování sítí sociálních služeb na krajské úrovni. Dále se kapitola zabývala rolí, kterou může při vytváření sítí sehrát komunitní plánování sociálních služeb, které lze ve svém důsledku chápat jako síťování a problematikou služeb poskytovaných bez registrace, včetně důsledků z plynoucích z nezákonného poskytování tzv. neregistrovaných služeb.

---

## **KORESPONDENČNÍ ÚKOL**



Popište, jaké spatřujete praktické problémy v oblasti vytváření sítí sociálních služeb? Opírejte se minimálně o dva zdroje. Odevzdejte zpracované v rozsahu 2 NS do IS SU dle termínu stanoveného pedagogem na počátku semestru.

## 4 KOMUNITA A KOMUNITNÍ PRÁCE. ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA A DEFINICE KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. VYBRANÉ MODELY A PŘÍSTUPY KE KOMUNITNÍMU PLÁNOVÁNÍ



### **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**

Tato kapitola se bude věnovat vymezením pojmů komunita a komunitní práce, základním charakteristikami a definicemi komunitního plánování sociálních služeb z pohledu vybraných autorů a vybraným modelům a přístupům ke komunitnímu plánování.

---



### **CÍLE KAPITOLY**

Po prostudování této kapitoly bude student:

- Umět definovat pojmy komunita, komunitní práce a komunitní plánování sociálních služeb.
  - Mít základní přehled o různém pojetí výše zmíněných pojmů vybraných autorů.
  - Umět se orientovat ve vybraných modelech a přístupech ke komunitnímu plánování.
- 



### **ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU**

K prostudování této kapitoly student potřebuje 1 hodinu.

---



### **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Komunita, komunitní práce, komunitní plánování sociálních služeb.

---

## 4.1 Komunita a komunitní práce

V kontextu komunitního plánování sociálních služeb nelze opomenout pojmy jako je **komunita a komunitní práce**.

### 4.1.1 KOMUNITA

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

Pojem komunita je často v intencích komunitního plánování v našich podmínkách pojmán spíše z geografického hlediska. Podle Materové (2003, s. 5) je komunita „...*tvořena lidmi, kteří žijí v jednom místě, mají mezi sebou různé sociální vazby a jsou citově vázáni nejen k sobě navzájem, ale též k místu, kde žijí.*“

Není a ani nemůže být předmětem této části naší práce komparovat a analyzovat vybrané esencialistické, a naopak konstruktivistické teorie a definice pojmu komunita a ani se tímto pojmem zabývat v kontextu globalizace a postmodernismu, ale přesto se domníváme, že tento výklad pojmu komunita je chápán velmi široce. V kontextu komunitního plánování lze 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.

Brueggemann (2002, s. 115) 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.*“

Role komunity v moderní společnosti je dle Brueggemana (2013) vymezena minimálně jejími třemi základními funkcemi, ať existuje kdekoliv a kdykoliv. Komunita je zdroj vlastního já, komunita je nositel vlastního já a komunita je prostředek, díky kterému se jednotlivá já přeměňují na lidstvo, na lidi. V tomto pojetí je komunita prostředek, kterým se osamělé, izolované lidské bytosti stávají lidmi. Vaše Já je společenské Já. Toto společenské Já je výsledkem komplexního procesu interakce mezi dalšími lidmi, skupinami a komunitou jako celkem.

Keller (1996, s. 512) definuje komunitu obecně jako „...sociální útvar charakterizovaný jednak zvláštním typem sociálních vazeb uvnitř, mezi členy, jednak specifickým postavením navenek, v rámci širšího společenského prostředí.“

V současné době dominují postmoderní přístupy ke studiu komunit, které akcentují vzájemnou interakci a sdílené významy, nikoliv tedy struktury či místa. Komunita je tedy pojímána jako subjekt konstruovaný komunikací. K tomu, abychom se mohli cítit součástí nějaké komunity, je potřeba vymezit i prostor, kam nepatříme, to znamená rozlišit hranice „uvnitř“ a „vně“, které jsou konstruovány zejména pomocí symbolů a rituálů (Zatloukal, 2006).

Zjednodušeně můžeme tedy konstatovat, že jakékoli veřejné označení a potvrzení hranic komunity zvyšuje uvědomění lidí, že náleží do komunity.

Podle Wilmotta (in Příhodová, 2004) existují tři hlavní kategorie vymezení komunity:

- a) komunita definovaná lokalitou či teritoriem,
- b) komunita zájmů,
- c) komunita lidí spojených společnými podmínkami či problémem.

„Komunitou rozumíme lidi, kteří žijí v geograficky definované oblasti a mezi kterými existují vzájemné sociální vazby: přátelství, známosti, účast v ekonomické směně...“ (Šťastná, 2016, s. 9). Pro komunitu jsou zásadní pocity solidarity a sounáležitosti mezi jejími účastníky – někteří autoři hovoří o takzvaném smyslu pro komunitu (v angličtině označováno jako sense of community) (Šťastná, 2016).

Provedeme-li komparaci zmíněných definic pojmu komunita z pohledu komunitního plánování sociálních služeb, docházíme k názoru, že za nejprůpadnější a nejjednodušší se jeví **definovat komunitu pomocí lokality, i když nemůžeme opomenout aspekty vztahové a ani symbolické hranice komunity.**<sup>23</sup>

#### 4.1.2 KOMUNITNÍ PRÁCE

V kontextu komunitního plánování sociálních služeb považujeme za důležité alespoň rámcově vymezit pojem komunitní práce. Komunitní práce je v našich podmínkách poměrně novou formou sociální práce, ve světě má přibližně stoletou tradici. Především z ideologických důvodů se komunitní práce v pravém slova smyslu (blízká euroamerickému pojetí) u nás rozšiřuje až od začátku devadesátých let minulého století.

---

<sup>23</sup> Někteří autoři (např. Giddens, 1998; Bauman, 1995) v souvislosti se snahou uchopit komunitu skrze sdílené významy tvrdí, že komunita jako taková již v postmoderní společnosti neexistuje a ani není možná, jedinec podle zmíněných autorů neustále osciluje mezi touhou po svobodě a touhou po pospolitosti. Koncept komunity by měl být podle některých teoretiků nahrazen koncepcí sociálních sítí.

Metodu komunitní práce, k jejímž základním modelům patří i komunitní plánování, popisuje Kinkor (2008) jako proces, díky kterému můžeme lidem pomoci, aby společnou aktivitou účinně řešili problémy celé komunity, a zkusili tak zkvalitnit životní podmínky, ve kterých se nacházejí. Tento proces potřebuje profesionálního pracovníka, který bude v průběhu tohoto snažení v komunitě přítomen a bude jí v jejím snažení nápomocen.

Podle Younghusbandové (in Hartl, 1997, s. 27) je „...komunitní práce jednou ze tří metod sociální práce, která se zaměřuje zejména na pomoc lidem v rámci místní komunity, snaží se určit jejich sociální potřeby, zvážit nejúčinnější způsoby jejich naplnění a začít na nich pracovat do té míry, jak to umožňují zdroje, které jsou k dispozici.“

„Komunitní práce<sup>24</sup> je metoda velmi univerzální – lze jí řešit místní problémy v oblasti sociálních služeb a zdravotní péče, etnického napětí, vzdělávání, ale i sousedských vztahů, životního prostředí atd. Komunitní práce je také velmi variabilní – každá situace vyžaduje odlišné řešení, které je do velké míry nepřenositelné do jiných situací. To klade velký důraz na kreativitu komunitního pracovníka, realizačního týmu i obyvatel komunity“ (Kinkor, 2008, s. 255).

Pro komunitní práci je charakteristické, že spojuje lidi v komunitě v úsilí o zjištění jejich potřeb a v realizaci nějaké akce či akcí, které by měly vést k jejich naplnění. Tím komunitní práce přispívá ke kvalitě života lidí a umocňuje jejich vliv na procesy, které je ovlivňují (Mayo, in Zatloukal, 2008).

V české praxi se komunitní práce využívá zejména v oblasti komunitního plánování sociálních služeb či zapojování veřejnosti do strategického plánování v oblasti regionálního rozvoje. Další aktivitou je komunitní organizování, které se využívá zejména při tvorbě koalic nestátních neziskových organizací. Dále bývají realizovány projekty komunitního rozvoje v sociálně vyloučených lokalitách, které vycházejí z pokusů aplikovat sociální práci při řešení problému sociální exkluze (Gojová, 2013).

---

<sup>24</sup> „Blízký pojmu komunitní práce je pojem komunitní péče. Jde při ní o směřování k takovému uspořádání služeb (zejména zdravotních a sociálních, ale např. i v oblasti vzdělání, dopravy atd.) pro různé skupiny uživatelů (osoby hendikepované, seniory, duševně nemocné atd.), aby mohly zůstat se svým hendikepem ve své komunitě a žít v ní plnohodnotný život“ (Kinkor, 2008, s. 255).

## 4.2 Základní charakteristika a definice komunitního plánování sociálních služeb

### 4.2.1 VYMEZENÍ POJMU KOMUNITNÍ PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

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 vymezuje 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).

Pojem komunitního plánování bývá rovněž často v podmínkách České republiky definován jako:

- „Metoda, kterou lze na úrovni obcí nebo krajů plánovat sociální služby tak, aby odpovídaly místním specifikům i potřebám jednotlivých občanů.“
- *Otevřený proces zjišťování potřeb a zdrojů a hledání nejlepších řešení v oblasti sociálních služeb*“ (Vasková a Žežula 2002, s. 4).

Tato definice vychází z řady zahraničních zkušeností a její platnost byla potvrzena mnohaletou praxí v řadě demokratických zemí, ve kterých se zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů v oblasti veřejného života stalo samozřejmostí.

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

Matoušek (2016, 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.

V širším pojetí pojímá Brueggemann (2013) komunitní plánování jako proces, jehož pomocí jsou zajišťovány služby ve veřejném zájmu těch, kteří je využívají. Metoda komunitního plánování vytváří prostor spolupráce mezi občany, zástupci místních samospráv, nevládními neziskovými organizacemi, institucemi veřejné správy a dalšími subjekty, včetně subjektů fungujících na komerční bázi. V rámci komunitního plánování jde rovněž o mapování zdrojů, které mohou přispět k rozvoji služeb ve veřejném zájmu, za klíčový prvek autor považuje posilování účasti občanů na rozhodovacích procesech v komunitě.

Obdobný pohled na komunitní plánování nabízí Popple (1995), který je chápe jako proces, během kterého jsou analyzovány místní podmínky, programy a služby. Nezbytnou



součástí komunitního plánování je přitom stanovení cílů a priorit pro jejich další rozvoj a jsou mobilizovány zdroje pomoci a hodnocení efektivity programů a služeb.

Jedním z charakteristických znaků metody komunitního plánování sociálních služeb je „...*důraz kladený:*

- *na zapojování všech, kterých se zpracovávaná oblast týká,*
- *na dialog a vyjednávání,*
- *na dosažení výsledku, který je přijat a podporován většinou účastníků“* (Oriniaková a Rosecký 2003, s. 2).

*„Z hlediska obce lze komunitní plánování pojmut jako souhrnný název pro aktivní úsilí obce o dlouhodobé a průběžné zapojování veřejnosti do záležitostí komunity, jejich plánování a v neposlední řadě i rozhodování o nich. Někdy se mylně spojí pojmy obec a komunita a toto spojení bývá zdrojem častých nedorozumění. Potíž je v tom, že pojem komunita není v našem právním řádu pojmem legislativním ani správním. Tento pojem se především váže na aspekty sociálně psychologické, respektive sociologické“* (Úlehla, 2002a, s. 6).

Hranice komunity nejsou dány striktně zákony, ale individuálním pocitem sounáležitosti jednotlivých občanů a jejich přihlášením se k určitému území a jeho spoluobytelům. Hranice komunity získáme na základě mapování odpovědí jednotlivých občanů. V kontextu komunitního plánování lze tedy říci, že komunita je uzavřený sociální systém, jehož formálnímu zajištění slouží obecní zastupitelstvo a úřad. Území komunity tedy „pokrývají“ obce (města), případně jejich sdružení na základě uzavřených dohod. Z tohoto důvodu mluvíme o komunitním, a nikoli obecním plánování, aby byla jednoznačně zdůrazněna intersubjektivita obce a komunity. Komunitní plánování tedy vychází ze zásadního předpokladu, že komunita je legitimní subjekt plánování a rozhodování (Úlehla, 2002a).

Komunitní plánování se zásadně odlišuje od strategického plánování právě tím, že tvorba komunitního plánu je realizována v procesu komunikace a spolupráce širokého spektra lidí žijících v dané komunitě a území, pro které se komunitně plánuje. Lidé, kteří se dobrovolně zapojují do procesu komunitního plánování, jsou různých profesí a mají různá postavení ve společnosti. Snahou realizátorů komunitního plánování by vždy mělo být zapojit do procesu politiky, úředníky, poskytovatele a uživatele služeb, úřady práce a zaměstnavatele, a tím vytvořit tvořivé a živoucí prostředí, které umožní vnést do plánu potřeby a názory komunity. Na zmapované a získané potřeby je potom nutné reagovat ze strany realizátorů komunitního plánování adekvátní nabídkou sociálních služeb, která musí být propojena s lidskými, finančními a materiálními zdroji. Je důležité mít na paměti, že samotný proces komunitního plánování je stejně důležitý jako výsledný písemný dokument – komunitní plán – a opačně (Krbcová Mašíňová a Polesný, 2008).

Pomocí komunitního plánování lze plánovat sociální služby v komunitě tak, aby zejména odpovídaly místním potřebám, aby byly poskytovány efektivně a na plánování sociálních služeb participovali (nebo měli možnost participovat) všichni, kterých se to týká.

### 4.3 Vybrané modely a přístupy ke komunitnímu plánování

Pro dokreslení problematiky považujeme za opodstatněné na tomto místě rovněž zmínit, že v praxi existují různé přístupy k plánování sociálních služeb a různé modely komunitního plánování.

Brueggemann (2013) uvádí čtyři různé přístupy k plánování sociálních služeb:

**1. Reaktivní plánování** za účelem obnovení minulosti. Reaktivisté mají sklony dívat se k jednoduché a méně komplikované minulosti, která se stává jejich pracovní realitou. Ve výsledku mohou ignorovat důležité aspekty příčin sociálních problémů a předstírat, že snahou o imaginární minulost mohou zmírnit bolest současnosti a minimalizovat problémy budoucnosti.

**2. Neaktivní plánování**, jehož účelem je zachování přítomnosti. Neaktivní neznamená, že by plánovači nekonali. Znamená to, že chtějí zastavit nebo neutralizovat nějakou činnost. Neaktivisté pracují těžce, aby věci udrželi stejné a předešli změnám. Velké množství lidí musí být zaměstnáno bez toho, aby ve skutečnosti něčeho dosáhli, nebo být zaměstnáno zabraňováním ostatním v jejich činnosti. Neaktivističtí pracovníci například vytvářejí komise, které studují problémy bez relevantních výstupů, čímž vytvářejí iluzi pokroku, který však zároveň brzdí.

**3. Proaktivní plánování** za účelem urychlení budoucnosti. Proaktivní plánovači urychlují pohyb dopředu místo jeho zpomalování a podporují změnu. Pro ně je budoucnost plná příležitostí. Změna je ve své podstatě synonymem pro pokrok. Proaktivní plánovači se pokoušejí předpovědět alternativní budoucnosti a tráví dost času výzkumem a odhady.

**4. Aktivistické plánování** za účelem vytváření spravedlivé společnosti v budoucnu. Aktivističtí plánovači se snaží zapojit členy komunity, aby eliminovali sociální problémy tím, že se změní systém. Aktivistické sociální plánování je naplněno sociálním myšlením. Je zaměřeno na komunitu, budoucnost a demokracii.

V našich podmínkách se můžeme setkat s vymezením dvou základních modelů komunitního plánování sociálních služeb, které představují dva krajní přístupy pojetí a realizace komunitního plánování sociálních služeb. **Administrativní a participativní modely procesu komunitního plánování sociálních služeb**, které ve své práci zmiňuje Hubíková (2006), jsou autorkou považovány za ideální typy ve weberovském smyslu s tím, že jednotlivé obce, které se komunitnímu plánování sociálních služeb věnují, se mohou více či méně přibližovat jednomu z těchto modelů, které **doporučuji nastudovat** (Hubíková, 2006).<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Viz PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

HUBÍKOVÁ, Olga. Potenciál procesu komunitního plánování sociálních služeb snižovat rizika sociální exkluze. In SIROVÁTKA, Tomáš, ed. *Sociální vyloučení a sociální politika* [CD]. Brno: Masarykova Univerzita a VÚPSV, 2006, s. 88–97.

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 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.** Ve svém důsledku můžeme metodu komunitního plánování rovněž interpretovat jako účinný nástroj v boji proti chudobě a sociálnímu vyloučení.

**Z pohledu členění sociální práce do tří úrovní, je komunitní plánování sociálních služeb chápáno jako základní model komunitní práce jako makro metody sociální práce.**

Brueggemann (2013) ve svojí práci dokonce uvádí, že **komunitní výzkum a komunitní plánování jsou nejdůležitější komponenty makro úrovně sociální práce, a že jsou používány v každé oblasti její praxe.**

## OTÁZKY



- Jaký je vztah mezi komunitní prací a komunitním plánováním?
- Role komunity v moderní společnosti je dle Brueggemana (2002; 2013) vymezena minimálně jejími třemi základními funkcemi, ať existuje kdekoliv a kdykoliv. O které se jedná?
- Jaké znáte definice komunity?
- Která z definic komunitní práce vám připadá nejvýstižnější?
- Která z definic komunitního plánování sociálních služeb vám je nejbližší?

## SHRNUTÍ KAPITOLY



Tato kapitola se zabývala vymezením pojmů komunita a komunitní práce, základními charakteristikami a definicemi komunitního plánování sociálních služeb z pohledu vybraných autorů a vybraným modelům a přístupům ke komunitnímu plánování.



## **KORSPONDENČNÍ ÚKOL**

Srovnajte administrativní a participativní model KPSS. Opírejte se o odborné zdroje. Odevzdejte zpracované v rozsahu 2 NS do IS SU dle termínu stanoveného pedagogem na počátku semestru.

## 5 KOMUNITNÍ PLÁNOVÁNÍ Z POHLEDU PRÁVNÍHO ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY. ÚČASTNÍCI KOMUNIT- NÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. ZÁKLADNÍ PRINCIPY KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

### **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**



V této kapitole se seznámíte s komunitním plánováním z pohledu právního řádu České republiky, který je definuje jako střednědobé plánování rozvoje sociálních služeb, s účastníky komunitního plánování sociálních služeb a principem triády. Závěr kapitoly je věnován základním principům komunitního plánování sociálních služeb.

### **CÍLE KAPITOLY**



Po prostudování této kapitoly bude student:

- Umět vysvětlit princip triády.
- Mít základní přehled o účastnících komunitního plánování sociálních služeb.
- Definovat základní principy komunitního plánování sociálních služeb.

### **ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU**



K prostudování této kapitoly student potřebuje 2 hodiny.

### **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**



Triáda, uživatel, zadavatel, poskytovatel, principy KPSS.

## 5.1 Komunitní plánování 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 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.

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. Při projednávání návrhu zákona o sociálních službách došlo v Senátu Parlamentu ČR ke schválení pozměňovacího návrhu, který vymezil zpracování střednědobého plánu sociálních služeb na **úrovni obcí jako činnost fakultativní**.<sup>26</sup>

Novela zákona o sociálních službách z roku 2014<sup>27</sup> přinesla v oblasti střednědobého plánování poměrně významné změny, a to zejména v § 3 písm. h) kdy za střednědobý plán

---

<sup>26</sup> Viz PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>27</sup> 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.

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...“.

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 popsaná v analytické části střednědobého plánu a obsahuje vždy nejméně náležitosti stanovené v § 39a odst. 3 písm. b) předmětné vyhlášky.

## 5.2 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,**
- které mají mezi sebou **rovné postavení**.

Podíváme-li se na problematiku triády z pohledu managementu komunitního plánování, můžeme říci, že **triáda je princip**, na kterém je komunitní plánování založeno, **nikoliv však manažerský přístup**. V praxi by měla být tato skutečnost reflektována tak, že v komunitě, ve které pracujeme, bude ustanovena skupina tří lidí (zadavatel, poskytovatel a uživatel) a na jejich bedra bude naložena tíha všeho, co je nutné v procesu plánování učinit a zpracovat. Tento tým je tedy týmem iniciačním, který by měl mít svůj mandát

omezený, a úkoly s ním spojené by měly mít určitou omezenou dobou v procesu komunitního plánování. Po ustanovení a schválení organizační struktury by tento tým měl zaniknout anebo se přetransformovat do jiné formy v rámci organizační struktury, avšak princip triády po všechny etapy komunitního plánování by měl být zachován (Krbcová Mašínová a Polesný, 2008).

Oriniaková et al. uvádí, že „zapojení všech zúčastněných stran je bezpodmínečně nutné, protože cílem plánování je vytvořit takový systém sociálních služeb, který odpovídá zjištěným potřebám komunity. Tyto potřeby proto musí být společně formulovány všemi, koho se sociální služby dotýkají. Je naprosto nepřijatelné potřeby kterékoliv strany bagatelizovat, nebo naopak vyžadovat jakýsi společenský „mandát“ k prezentaci potřeb. Každý, kdo je ochoten se do KPSS zapojit, tedy především nést svoji odpovědnost, má právo o svých potřebách a očekáváních hovořit. Zde máme na mysli především uživatele sociálních služeb, a to zejména ty uživatele, které je obtížné oslovit a do procesu KPSS zapojit“<sup>28</sup> (2005, s. 25).

I přes probíhající diskuse, zda je nutné dodržovat paritní zastoupení všech skupin na všech úrovních organizační struktury KPSS je zcela nepochybné, že **princip triády je jedním z klíčových prvků komunitního plánování sociálních služeb**, který ve svojí podstatě činí komunitní plánování sociálních služeb komunitním. Kromě zadavatelů, uživatelů a poskytovatelů se na tvorbě komunitního plánu sociálních služeb podílejí také další subjekty, jako jsou odborníci, představitelé institucí, kteří úzce spolupracují s poskytovateli sociálních služeb (republiková a městská policie, hygienická stanice, odborní lékaři, úřady, nemocnice, zaměstnavatelé apod.), příbuzní či blízcí uživatelů a široká veřejnost.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Na tomto místě si dovolíme s výše uvedeným tvrzením polemizovat. Přikláníme se k názoru některých autorů a autorit v oblasti komunitního plánování, jako je například výše zmíněná práce Krbcové Mašínové a Polesného (2008), kteří nepovažují nesplnění poměrného zastoupení na základě principu triády na všech úrovních procesu komunitního plánování za tristní. Dosavadní praxe jejich názor potvrzuje; ne vždy a ve všech strukturách a úrovních komunitního plánování se daří do procesu komunitního plánování zapojovat zejména uživatele sociálních služeb, potažmo i veřejnost. Zkoumáním a analyzováním tohoto fenoménu a doporučeními vedoucími k jeho zmírnění se zabýváme níže.

<sup>29</sup> V souladu s názorem Zatloukala (2008) doporučujeme od pojmu triáda coby označení nějakého prvku organizační struktury upustit úplně, pokud chápeme pojem triáda jednoduše jako označení „těch, kterých se KPSS týká“, je to matoucí, protože ve všech metodických materiálech se vedle uvedených tří subjektů uvádějí ještě „jiné“ – veřejnost, instituce a úřady, zaměstnavatelé. Smysluplně lze podle našeho názoru **o triádě hovořit pouze jako o principu**, který zdůrazňuje nutné zapojení aktérů KPSS, ale pro to by bylo možná přiléhavější hovořit o „principu dialogu“ či „spolupráci a koordinaci všech zainteresovaných subjektů“.

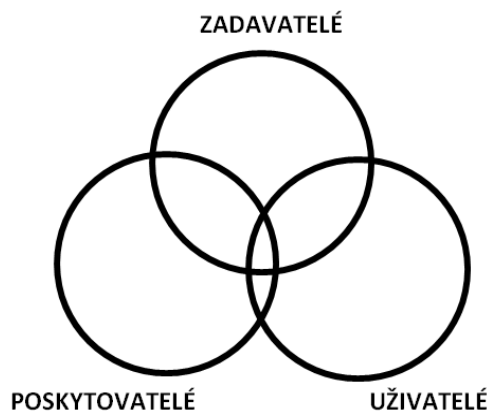


Krbcová Mašínová a Polesný (2008) zdůrazňují, že z pohledu managementu se komunitní plánování uskutečňuje ve třech vzájemně propojených rovinách, ve kterých účastníci komunitního plánování pracují:

- 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. Spolu s Úřadem práce ČR, který do regionální politiky přináší prostředky prostřednictvím aktivní politiky zaměstnanosti, se souhrnně nazývají zadavatelé“ (Krbcová Mašínová a Polesný, 2008, M1, s. 9).*

Ve druhém kruhu jsou znázorněny subjekty, které vykonávají sociální službu pro 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 lze 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 Mašínová a Polesný, 2008).



Zdroj: Krbcová Mašínová, Polesný, M1, s. 10

Není výjimkou, že v pracovních skupinách, které jsou základním kamenem organizační struktury komunitního plánování, najdeme jedince, kteří jsou zároveň poskytovateli a uživateli sociální služby. 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 plánování.<sup>30</sup>

### 5.2.1 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).

Vyhledávání, oslovování a zapojování uživatelů do práce na komunitním plánu je nenahraditelná možnost, jak zjistit potřeby v oblasti poskytování sociálních služeb, jak získat informace o kvalitě poskytovaných služeb, jak objevit existující mezery v jejich nabídce a jak objevit nové zdroje pro uspokojování jejich potřeb. Díky zapojení se do procesu komunitního plánování sociálních služeb mají uživatelé ojedinělou možnost aktivně prosazovat své zájmy a práva, ovlivnit plánování nabídky služeb podle potřeb uživatelů, což může ve svém důsledku vést ke zmírnění sociálního znevýhodnění jednotlivých skupin uživatelů sociálních služeb.

### 5.2.2 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. Významným prvkem je rovněž navázání užší spolupráce se zadavatelem a jednotlivými poskytovateli sociálních služeb a možnost nabídky poskytovaných sociálních služeb

---

<sup>30</sup> V 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 (Skřičková et al., 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 za subjekt, který se podílel na koalici, takže zároveň reprezentovat i zadavatele, což ho stavělo do nezáviděníhodné situace, která mu dle jeho sdělení přinášela řadu vnitřních konfliktů.

prostřednictvím katalogu poskytovatelů sociálních služeb, který patří žadaným výstupům procesu komunitního plánování.

### **5.2.3 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).

Pro všechny účastníky procesu komunitního plánování, ale především pro zadavatele sociálních služeb je důležité, aby systém sociálních služeb odpovídal zjištěným potřebám a aby byl schopen pružně reagovat na změny. Dalším a velmi významným přínosem pro zadavatele sociálních služeb je ta skutečnost, že finanční prostředky vynakládané na poskytování sociálních služeb jsou vynakládány efektivněji, protože jsou poskytovány jen na ty služby, které jsou v komunitě potřebné. Skutečnost, že politická reprezentace obce je vnímána v komunitním plánování jako partner, výrazně zvyšuje identifikaci veřejnosti s obcí. Naopak prostřednictvím zapojení uživatelů, zadavatelů a poskytovatelů sociálních služeb a veřejnosti se zvyšuje podíl občanů na rozhodovacích procesech v obci, konkrétně na podobě sociálních služeb v komunitě.

### **5.2.4 VEŘEJNOST**

Jak z předchozího vyplývá, posilování pocitu sounáležitosti, motivace a zvýšení zájmu občanů a cílových skupin uživatelů o proces komunitního plánování je bezesporu pro obec přínosem. Dlouhodobá a koncepční spolupráce se zástupci rozličných zájmových skupin při přípravě různých rozvojových dokumentů v obci je nezbytnou podmínkou pro vznik partnerství a následně i pro jejich realizaci. U náročných integrovaných a komunitních projektů je zároveň nezbytným předpokladem pro jejich vícezdrojové financování. Získávání názorů příslušníků komunity se stává zároveň zpětnou vazbou pro celý proces komunitního plánování. Takto vytvořené partnerství je jedinou správnou cestou, jak zjistit aktuální potřeby občanů v komunitě. Je-li veřejnost o procesu komunitního plánování sociálních služeb v obci a o jeho průběhu včetně jednotlivých kroků informována a má-li možnost se do něj aktivně zapojit, získává hlubší a ucelenější pohled na celý systém sociálních služeb. Tím se celý proces stává pro veřejnost transparentní, včetně jeho postupů týkajících se plánování a rozhodování o sociálních službách (MPSV, 2004).

Veřejnost tak lépe přijímá jednotlivé dílčí kroky a v neposlední řadě i finální rozhodnutí v rámci komunitního plánování sociálních služeb. Společná setkávání občanů, veřejné diskuse a konzultace se tak stávají nosným pilířem metody komunitního plánování sociálních

služeb. Tím, že je komunitní plánování otevřeno pro všechny a probíhá podle zřetelného rámce za jasných pravidel, se stává celý systém sociálních služeb srozumitelnější a transparentní. Přidanou hodnotou je i ta skutečnost, že díky vzájemné výměně informací a veřejné diskusi o daných problémech jsou v procesu komunitního plánování často vygenerovány nové souvislosti a podněty, které přispívají ke kvalitě i originalitě jednotlivých přijímaných řešení.

### 5.3 Základní principy komunitního plánování sociálních služeb

Podle Skříčkové et al. (2007) principy a metody komunitního plánování vyjadřují hodnoty, které přináší metoda komunitního plánování a ke kterým je třeba se v praxi plánování sociálních služeb vztahovat. „*Hodnoty zachycené v principech odlišují metodu komunitního plánování od jiných plánovacích postupů.*“<sup>31</sup> *Nově do sféry plánování sociálních služeb přináší:*

- *důraz na aktivní roli uživatelů sociálních služeb a zastoupení jejich zájmů v procesu plánování,*
- *zapojení širokého okruhu lidí a spolupracovníků do tvořivé práce,*
- *opakované ověřování závěrů s přáním lidí,*
- *důraz na vyjednávání a zplnomocnění veřejnosti kontrolovat postup rozhodování a uskutečňování“ (Skříčková et al., 2007, s. 3).*

V praxi se můžeme setkat s různě modifikovanými principy a hodnotami komunitního plánování sociálních služeb, nejčastěji však s těmi, které jsou podrobně rozpracovány v práci Oriniakové et al. (2005).<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Význam hodnot a principů KPSS dokládá skutečnost, že se s jejich doslovnými citacemi či různými modifikacemi můžeme setkat v řadě základních listin či statutů komunitních plánů, a to jak na úrovni obcí, tak krajů v ČR.

<sup>32</sup> Viz PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.  
ORINIAKOVÁ, Pavla, ed. *Návrhy kapitol pro komunitní plánování sociálních služeb v ČR* [online]. Praha: Komunitní plánování, o. p. s., c2005 [cit. 2015-2-9]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/fles/clanky/2472/Kapitoly\\_KPSS.pdf](http://www.mpsv.cz/fles/clanky/2472/Kapitoly_KPSS.pdf)

## OTÁZKY



- Jaké povinnosti vyplývají obcím z ustanovení § 94 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů?
  - Lze toto výše zmíněné ustanovení podpůrně vnímat jako legislativní stimul k plánování sociálních služeb na území obcí?
  - Co znamená princip triády?
  - Je zapojování všech účastníků ve všech úrovních komunitního plánování bezpodmínečně nutné?
  - Jaké znáte základní principy komunitního plánování sociálních služeb?
- 

## SHRNUTÍ KAPITOLY



V této kapitole jste byli seznámeni s komunitním plánováním z pohledu právního řádu České republiky, který je definuje jako střednědobé plánování rozvoje sociálních služeb, s účastníky komunitního plánování sociálních služeb a principem triády. Závěr kapitoly byl věnován základním principům komunitního plánování sociálních služeb.

---

## KORESPONDENČNÍ ÚKOL



Najděte v odborné literatuře nebo metodikách KPSS základní principy KPSS a popište je. Opírejte se nejméně o dva odborné zdroje. Odevzdejte zpracované v rozsahu 2 NS do IS SU dle termínu stanoveného pedagogem na počátku semestru.

## 6 DOSTUPNOST SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. POTŘEBY UŽIVATELŮ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. ZJIŠŤOVÁNÍ POTŘEB UŽIVATELŮ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. PARTICIPACE V PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ



### **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**

Cílem této kapitoly je seznámit vás s problematikou dostupnosti sociálních služeb, potřebami uživatelů sociálních služeb a úvodem do problematiky zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb. Závěr kapitoly se zabývá otázkou participace v procesu komunitního plánování.

---



### **CÍLE KAPITOLY**

Prostudováním této kapitoly bude student:

- Vysvětlit pojem dostupnost sociálních služeb.
  - Mít základní informace o potřebách uživatelů sociálních služeb.
  - Schopen rozlišit rozdíl mezi zapojováním a participací uživatelů sociálních služeb.
- 



### **ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU**

K prostudování této kapitoly student potřebuje 1,5 hodiny.

---



### **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Potřeba, dostupnost, participace, empowerment.

---

## 6.1 Dostupnost sociálních služeb

Až do poměrně nedávné doby se v našich podmínkách v oblasti teorie i praxe poskytování sociálních služeb v souvislosti s jejich dostupností hovořilo pouze o **typové a místní dostupnosti sociálních služeb**. Úlehla (2008) se ve své práci podrobněji zabývá deskripcí obou zmiňovaných typů dostupnosti sociálních služeb a rozšiřuje je o dalších pět typů dostupnosti, které jsou popsány z pohledu uživatele sociálních služeb. Zajištěním dostupnosti sociálních služeb lze dosáhnout zvýšení spokojenosti občanů a získání jejich důvěry v to, že politické reprezentace obcí a krajů i jejich pracovníci se starají o jejich zájmy. **Dostupnost sociálních služeb je tedy z tohoto pohledu klíčovým pojmem v oblasti plánování sociálních služeb.**

Dostupnost sociálních služeb je možno chápat a popsat v různých souvislostech, které Úlehla (2008) popisuje následovně.

### MÍSTNÍ DOSTUPNOST

V rámci plánování sociálních služeb je velmi důležité získat ucelený obraz o tom, jaké překážky a vzdálenosti musí uživatel překonat, aby se mohl dostat k dané službě. Kromě nabídky služeb na daném území je rovněž nutné zmapovat, jak daleko a jak často musí lidé za službou docházet či dojíždět a jak je zajištěna bezbariérová dostupnost služeb. Výsledkem tohoto procesu by měl být návrh plánu, který by měl řešit to, aby uživatelé za službami nemuseli docházet, ale naopak aby služby byly doručovány jim.

### TYPOVÁ DOSTUPNOST

Pomocí mapy služeb, kterou vytváříme v analytické fázi KPSS, můžeme zjistit, jaká je na stanoveném území nabídka a typová rozmanitost sociálních služeb a do jaké míry tato nabídka odpovídá tomu, co lidé opravdu potřebují. Typologie sociálních služeb je zřetelně definována v zákoně o sociálních službách. Je nutno mít na zřeteli, že není důležité, aby na daném území byly zastoupeny všechny typy služeb, naopak takový přístup by byl neefektivní. Zastoupení typů služeb však musí odpovídat zjištěným skutečným potřebám.

### FINANČNÍ DOSTUPNOST

Poskytování sociálních služeb není bezplatné. Při plánování rozvoje sociálních služeb je nutno rovněž analyzovat, zda budeme mít dostatek finančních prostředků na provozování sociální služby jak z veřejných zdrojů, tak z plateb od uživatelů sociálních služeb.

### SOCIÁLNÍ DOSTUPNOST

Sociální dostupnost je charakterizována jako měřítko toho, do jaké míry je stigmatizující sociálně znevýhodňující být příjemcem určité sociální služby, jelikož její přijímání ve svém

principu ukazuje na určitou neschopnost člověka řešit svou obtížnou sociální situaci vlastními silami. Je tedy potřeba rovněž zjišťovat, zda se jedná pro uživatele o společenský zisk nebo ztrátu, když se o nich ví, že přijímají určitou službu, a to nejlépe prostřednictvím poskytovatelů sociálních služeb.

### PRIVÁTNÍ DOSTUPNOST

Toto trochu nezvyklé označení znamená zkoumání toho, o jaké soukromí, o jaká práva, o jaké své zvyklosti přijde člověk tím, že začne přijímat nějakou službu. Mnoho lidí raději nepřijímá službu jen proto, že si chce zachovat to, oč by jako příjemci služby přišli, na straně druhé řada lidí se zcela nepřiměřeně vzdává svého soukromí a práv jen ze strachu, aby o svou službu nepřišli.

### KONKURENČNÍ DOSTUPNOST

Za velmi důležité považujeme aspekt svobodné volby zájemce o službu, to znamená, zda existuje možnost volby mezi různými poskytovateli sociálních služeb. V oblasti komunitního plánování je tato otázka velmi důležitá, protože konkurence poskytovatelů přináší svobodnější volbu uživatelů a ve svém důsledku by měla zvyšovat kvalitu a snižovat náklady na službu.

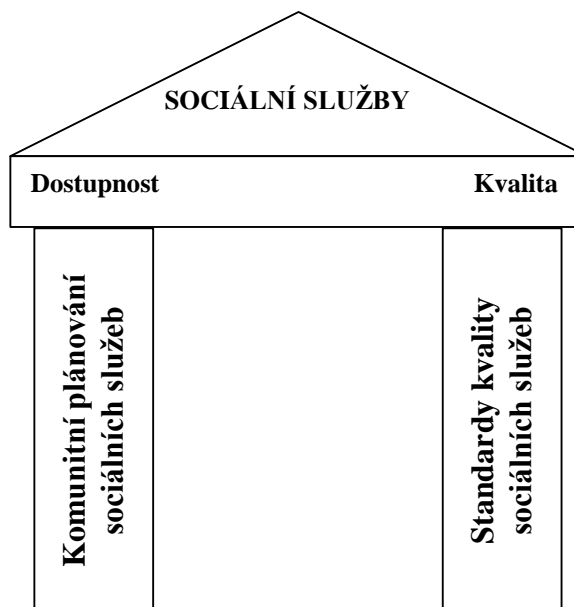
### INFORMAČNÍ DOSTUPNOST

Je obecně známá skutečnost, že většina příjemců sociálních služeb si opakovaně stěžuje na nedostatek informací, které potřebují pro vlastní rozhodování ve vztahu k dané službě. Tuto skutečnost potvrzuje většina průzkumů prováděných v rámci komunitního plánování sociálních služeb v ČR.

Zjednodušeně můžeme tedy konstatovat, že zlepšováním dostupnosti sociálních služeb lze dosáhnout toho, že lidé budou mít k dispozici takové služby, které opravdu potřebují a zároveň lze transformovat, reformovat nebo zrušit takové služby, které jsou na daném území neefektivní nebo nadbytečné.

Vedle standardů kvality sociálních služeb, jejichž naplňování má za úkol zajistit kvalitu poskytovaných služeb, je **komunitní plánování sociálních služeb účinným nástrojem k zajištění kvalitních a dostupných sociálních služeb**. Jak je z níže uvedeného schématu zřejmé, kvalita a dostupnost tak tvoří pomyslné pilíře, na kterých by měl systém poskytování sociálních služeb v ČR spočívat.





Zdroj: Zatloukal, 2006, s. 82

## 6.2 Potřeby uživatelů sociálních služeb

### 6.2.1 VYMEZENÍ POTŘEB, POTŘEBY UŽIVATELŮ A DOSTUPNOST SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Potřeby uživatelů sociálních služeb a jejich zjišťování jsou bezesporu ústředními pojmy a nástroji jak v oblasti plánování sociálních služeb, tak jejich poskytování, a proto se touto problematikou budeme zabývat již v této kapitole. Jedním z největších, ale bohužel také nejčastějších omylů v oblasti plánování sociálních služeb je skutečnost, že tomuto fenoménu je věnována pozornost pouze v analytické fázi procesu komunitního plánování, bez uvědomění si skutečnosti, že potřeby uživatelů se nejen dynamicky vyvíjejí, ale někdy dokonce radikálně mění.

Pojem potřeba je velmi široký, zákonem u nás nedefinovaný a bývá velmi často různě interpretován. Zákon o sociálních službách v ustanoveních § 94 a § 95 poněkud nešťastně obsahuje formulaci, kterou ukládá za povinnost obcím a krajům **zjišťovat potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území.**<sup>33</sup> Tato dle našeho názoru poněkud zavádějící dikce zákona může vést a často v praxi vede k tomu, že při

<sup>33</sup> Na straně druhé nově v § 3 písm. h) poslední novely zákona o sociálních službách se za střednědobý plán rozvoje sociálních služeb 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.

zjišťování potřeb uživatelů se v dotaznících zjišťují chybějící služby dle typologie služeb zákona o sociálních službách, a nikoliv potřeby podpory či pomoci uživatelům sociálních služeb nebo zájemcům o ně. Jsme přesvědčeni, a současná praxe to i potvrzuje, že lidé jsou schopni velmi dobře specifikovat a popsat svoje potřeby, ale že řadu z nich nelze řešit sociální službou, jelikož sociální služby pochopitelně nemohou řešit celé spektrum lidských potřeb. Dostupnost sociálních služeb a potřeby osob na daném území jsou jednoznačně ve vzájemném vztahu, dostupnost by měla odpovídat na potřeby. Téma zjišťování potřeb a řešení dostupnosti jsou integrální součástí metody komunitního plánování sociálních služeb. Plán rozvoje sociálních služeb obě témata zachycuje v konkrétní představě postupu směřujícího k jejich naplnění v případě potřeb, resp. zlepšení v případě jejich dostupnosti (Úlehla, 2008).

V tomto kontextu považujeme za podstatné upozornit, že zjišťování potřeb není totožné se zjišťováním míry spokojenosti s poskytovanými službami u uživatelů sociálních služeb. Informace týkající se spokojenosti uživatelů se službou mohou být užitečným informačním zdrojem při zavádění standardů kvality sociálních služeb, avšak nemohou být jediným a dostatečným zdrojem informací o potřebách při plánování sociálních služeb.

Zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb je páteří osou procesu komunitního plánování sociálních služeb a zjištěné potřeby by měly být nosným pilířem každého komunitního plánu. V této souvislosti se někdy dokonce hovoří o pozitivní diskriminaci uživatelů, protože hlavním cílem komunitního plánování by měl být spokojený uživatel sociálních služeb, jehož potřebám má jít komunitní plán vstříc.

Znalost potřeb uživatelů sociálních služeb se tedy stává základním informačním zdrojem při vytváření komunitního plánu sociálních služeb, a to zejména z toho důvodu, že komunitní plán má vycházet vstříc potřebám uživatelů služeb s ohledem na místní možnosti a podmínky. Ve své podstatě se jedná o zcela zásadně nový přístup, který je de facto tím, co dělá plánování sociálních služeb komunitním.

## 6.2.2 ZJIŠŤOVÁNÍ POTŘEB UŽIVATELŮ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Problematikou zjišťování potřeb z pohledu sociokulturní antropologie se ve své práci zabývá Kavalír (2006). Kavalír poukazuje na tu skutečnost, že paradoxně proces zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb, který by v žádném případě neměl sloužit jako náhrada přímé participace uživatelů na procesu komunitního plánování, bývá obvykle nejslabším článkem analytické části komunitního plánování sociálních služeb. Důvod lze spatřit v tom, že techniky zjišťování potřeb uživatelů si vyžadují dostatečný a erudovaný znalostní základ z oblasti sociologie a kulturní antropologie.

„Bradshaw (in Ervin, 2000) rozlišuje čtyři druhy potřeb: normativní, pocíťované, vyjadřované a srovnávací“ (Kavalír, 2006, s. 32).

Kavalír (2006) je ve svojí práci popisuje způsobem, který nám může lépe pochopit komplexnější hodnocení potřeb, které **doporučují k nastudování**.<sup>34</sup>

### 6.2.3 PARTICIPACE V PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Obsah slova „participace“ si mohou různí jedinci vysvětlovat odlišně a stejně tak tomu bude zřejmě s odlišnými představami o pojmu participace u zástupců uživatelů, zadavatelů a poskytovatelů sociálních služeb. V praxi se můžeme setkat s tím, že pojem „participace“ bývá zaměňován za termín „zapojování“,<sup>35</sup> popřípadě jsou tato slova pojímána jako synonymická.

Adams (in Kubalčíková, 2009) oba termíny odlišuje. Zapojování definuje jako širokou škálu aktivit, od jednorázových konzultací až po rovnocenné partnerství, jejichž prostřednictvím může uživatel získávat určitou kontrolu nad rozhodováním. Participaci pak Adams považuje za další fázi zapojování, kdy uživatelé mají podstatně větší prostor sehrávat aktivnější roli a mají více moci a prostředků ovlivňovat politiku a management služeb.

*„Princip participace uživatelů sociálních služeb není a zřejmě ani nebude vždy přijímán bezvýhradně a řada profesionálů, manažerů či politiků si při využití metody komunitního plánování v praxi může položit otázku: Proč se mají uživatelé na procesu komunitního plánování účastnit? Nejjednodušší odpověď zní: Protože je to jejich právo“*<sup>36</sup> (Kubalčíková, 2009, s. 89).

Kromě toho Kubalčíková (2009, s. 89) uvádí *„...řadu jiných konstruktivních argumentů: účast uživatelů může přispět ke zvyšování kvality služeb a tyto se mohou stávat více inkluzivní; posilují se mezilidské vztahy, vazby a sociální dovednosti; uživatelé znají místní poměry (prostředí, vztahy, historické souvislosti apod.); otevírá se prostor pro participaci dalších osob a lze získat zdroje pro proces plánování (finanční, personální, materiální); lidé si osvojí demokratické způsoby rozhodování a tím pádem se identifikují s výsledky rozhodnutí.“*

Na druhé straně je třeba mít na zřeteli, že participace uživatelů vždy klade značné požadavky na organizátory komunitního plánování, kdy je zejména třeba zohlednit skupiny uživi-

<sup>34</sup> Viz PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

<sup>35</sup> Přesný anglicky ekvivalent tohoto slova je „**involvement**“. V českém diskursu je někdy používán ve stejném slova smyslu také pojem „začleňování“ uživatele – anglicky slovní ekvivalent „including“, což ovšem může být matoucí, jelikož pojem začleňování neboli „inkluzie“ je v oblasti sociální politiky, ale i sociální práce užíváno jako opozitum slova „exkluze“ a spojováno s problematikou sociálního vyloučení (Kubalčíková, 2009).

<sup>36</sup> Např. článek 26 Charty základních práv EU stanoví u osob s postižením právo participovat na životě místního společenství (Evropský parlament, 2000). V případě dětí a dospívajících je ve článku 12 Konvence o právech dětí (OSN, 1989) stanovena povinnost vlád a profesionálů zahrnout dospívající do konzultací o podobě a způsobu poskytování služeb (Adams, 2008). Obdobně lze dohledat v řadě mezinárodních či národních dokumentů, které jednotlivé vlády přijaly za závazné, princip participace např. u etnických skupin, seniorů, migrantů, týraných a zneužívaných osob apod. (Kubalčíková, 2009).

vatelů, u nichž existují z nejrůznějších důvodů (historických, společenských, ale i fyzických) bariéry pro účast na procesu rozhodování, jako např. osoby se zdravotním postižením, etnické menšiny, lidé bez přístřeší apod. (Kubalčíková, 2009).

Při komunitním plánování dochází k zapojení organizované i neorganizované veřejnosti do plánování a rozhodování o veřejných záležitostech, lze je tedy označit jako nástroj politické participace. Politickou participací rozumíme přímou účast občanů na procesech vládnutí. Základním projevem politické participace je volební účast, lze ovšem vytvářet i další více nebo méně institucionalizované nástroje umožňující i jiné způsoby pro zapojení občanů do rozhodování veřejné správy a přenášení vlivu z volených orgánů přímo na občany (Bernard, 2007).

Zapojování obecně může mít různé podoby, od spíše pasivního (dotazníková šetření, diskuse s občany, veřejná slyšení apod.) až po velmi intenzivní formy, při nichž občané získávají určité rozhodovací pravomoci, jako je přizvání občanů do plánovacích komisí, referenda apod. Metoda komunitního plánování umožňuje různé typy zapojování občanů, od pasivních (zjišťování informací od občanů) až po intenzivní (pravidelná účast na tvorbě komunitního plánu). KPSS je jedním z mála rozšířených a značně institucionalizovaných participativních nástrojů používaných v České republice. Rozvoj participativních nástrojů a zapojování dotčených aktérů do rozhodování o veřejných záležitostech a o poskytování veřejných služeb přitom odpovídá současným převládajícím trendům komunální veřejné správy i v řadě okolních zemí (Denters a Rose, in Bernard, 2010).

Participativní prvky v plánování sociálních služeb se navíc mohou stát prostředkem zmocnění (empowerment) znevýhodněných uživatelů k možnosti podílet se na utváření vlastních životních podmínek. Neméně důležitý přínos komunitního plánování spočívá v participaci občanů na rozhodování, ve zvýšení důvěryhodnosti a transparentnosti politických rozhodnutí místních zastupitelů, v možnosti setkávat se a vzájemně poznávat a navazovat kontakty při práci v pracovních skupinách a v efektivním řešení problémů – tedy v tom, co bývá označováno za růst sociálního kapitálu komunity (Havlíková a Hubíková, 2007).

Cíl zapojit široký okruh účastníků a zejména uživatelů do tvorby implementace plánu a snaha o rovnoprávné rozhodování uvnitř pracovních skupin i dalších prvků organizačních struktur se v praxi nedaří vždy snadno naplnit (Kavalír, 2006; Zatloukal, 2006; Pilát, 2008).

S problémy při participaci poskytovatelů a uživatelů služeb se nepotýkají jen české obce zapojené do procesu KPSS. Je to zkušenost, kterou popisují analytici komunitního plánování i v dalších zemích, které je uplatňují.

## OTÁZKY



Jaké další typy dostupnosti sociálních služeb vymežil ve svojí práci Úlehla (2008)?

- Jaké kategorie potřeb podle Bradshawovy typologie znáte?
- Jaký je rozdíl mezi zapojováním a participací uživatelů sociálních služeb?
- Co znamená v oblasti sociální práce pojem empowerment, a v kterém paradigmatu sociální práce se uplatňuje?

## SHRNUTÍ KAPITOLY



Tato kapitola se zabývala problematikou dostupnosti sociálních služeb, potřebám uživatelů sociálních služeb a úvodu do problematiky zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb. Závěr kapitoly je věnován otázce participace a zapojování v procesu komunitního plánování.

---

## KORESPONDENČNÍ ÚKOL



Popište základní čtyři kategorie potřeb podle Bradshawova. Opírejte se o odborné zdroje. Odevzdejte zpracované v rozsahu 2 NS do IS SU dle termínu stanoveného pedagogem na počátku semestru.

## 7 FÁZE A POSTUPY KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB-PŘÍPRAVNÍ/HODNOTÍCÍ FÁZE



### **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**

V této kapitole budete seznámeni vybranými typologiemi členění procesu KPSS dle jednotlivých renomovaných autorů a budeme se podrobně zabývat přípravnou neboli hodnotící fází procesu komunitního plánování.



### **CÍLE KAPITOLY**

Po prostudování této kapitoly bude student:

- Umět popsat základní fáze proces KPSS.
- Mít rámcový přehled o typologii členění procesu KPSS.
- Schopen se orientovat v jednotlivých krocích přípravné fáze procesu KPSS.



### **ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU**

K prostudování této kapitoly student potřebuje 2 hodiny.

---



### **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Státní Fáze KPSS, přípravná/hodnotící fáze KPSS, střet organizačních kultur.

---

## 7.1 Fáze a postupy komunitního plánování sociálních služeb

Komunitní plánování sociálních služeb se realizuje v jednotlivých fázích, které na sebe navazují, a někdy se i v praxi prolínají.<sup>37</sup> V odborných publikacích, metodikách komunitního plánování a praxi se můžeme setkat s různým členěním procesu plánování a jeho modifikacemi, které se ve svém důsledku od sebe výrazně neliší. Pro porovnání uvádíme několik variant, které mají společné to, že se snaží představit názorný a funkční model jednotlivých fází KPSS.

Brueggemann (2013) rozlišuje celkem **jedenáct** na sebe navazujících **fází**:

1. vytváření sítí, struktur a vazeb,
2. vytvoření pracovní skupiny pro řízení procesu,
3. definování problému,
4. zjištění stanovisek k danému problému a k jeho příčinám,
5. získávání informací o problému,
6. generování možných variant řešení,
7. posouzení a porovnání alternativních opatření,
8. zajištění zpětné vazby,
9. veřejná prezentace návrhu opatření členům komunity a prezentace návrhu opatření osobám, které dělají politická rozhodnutí,
10. implementace opatření do praxe,
11. monitoring a hodnocení plánu.<sup>38</sup>

Oriniaková a Rosecký (2003) uvádějí, že komunitní plánování sociálních služeb probíhá **ve třech základních fázích**, přičemž zapojování veřejnosti musí probíhat po celou dobu přípravy, zpracování i implementace komunitního plánu. V první, úvodní fázi, je zpracována situační analýza oblasti rozvoje lidských zdrojů. Ve druhé fázi je připravena strategická část komunitního plánu. Ve třetí fázi dochází zejména k realizaci komunitního plánu a následně k jeho aktualizaci.

**O třech fázích** komunitního plánování sociálních služeb pojednává rovněž Materová (2003), avšak obsah jednotlivých kroků definuje poněkud odlišně a přitom upozorňuje, že jednotlivé kroky, do kterých je proces komunitního plánování členěn, nemusí na sebe striktně navazovat a že často probíhá několik činností v projektu současně.

---

<sup>37</sup> Tak jako vývojové fáze člověka nelze přesně ohraničit, tak ani v komunitním plánování nelze jednotlivé fáze jednoznačně determinovat či časově omezit. Zejména to může být v případech, kdy se jedná o tvorbu prvního komunitního plánu a kdy plánovači bez metodického vedení nemají prozatím zkušenosti nebo kdy je komunitní plán vypracováván pod časovým tlakem a může docházet k přesouvání aktivit z jedné fáze do druhé.

<sup>38</sup> Analogické Brueggemannovo členění nabízí v překladu ve svých pracích Kubalčíková (2009; 2013).

Autoři Vasková a Žežula (2002) ve své práci celý proces komunitního plánování sociálních služeb dělí dokonce **do šesti následujících fází.**

#### 1. fáze: S čím je třeba začít

Na počátku této fáze dochází ke zformování prvotní pracovní skupiny určení toho, kdo je potřeba do přípravy komunitního plánu zapojit, stanovení způsobu oslovení a přizvání dalších účastníků komunitního plánování, vypracování strategie a plánu politické podpory ze strany obce a zpracování informační strategie.

#### 2. fáze: Vytvoření řídicí struktury pro komunitní plánování

V této fázi dochází k zapojování všech účastníků procesu, vytvoření organizační a řídicí struktury a stanovení pravidel pro jednání řídicí struktury.

#### 3. fáze: Porozumění problémům v komunitě

V této fázi dochází k představení cílů, zájmů a potřeb všech účastníků a vytvoření postupů potřebných pro participaci veřejnosti na komunitním plánování. Dále následuje analýza potřeb a zhodnocení existujících zdrojů, zhodnocení silných a slabých stránek existujícího systému sociálních služeb, vyjmenování příležitostí a rizik a nastínění trendů pro rozvoj sociálních služeb.

#### 4. fáze: Návrh rozvoje sociálních služeb

Představa rozvoje sociálních služeb, která vzniká v této fázi, obsahuje zejména formulaci hodnot, které tvoří základ komunitního plánování a které budou při zpracování komunitního plánu a jeho následném naplňování respektovány a dodržovány. Dále následuje stanovení směru, kterým se bude rozvoj sociálních služeb ubírat, cíle, kterého má být dosaženo, vyjmenování překážek, které lze očekávat a které bude nutno překonat a vypracování přehledu regionálních i nadregionálních zdrojů, kterých lze využít. Představa rozvoje sociálních služeb přitom musí být akceptována a odsouhlasena většinou účastníků komunitního plánování v obci.

#### 5. fáze: Strategie rozvoje sociálních služeb

V této fázi dochází k formulaci plánu postupných kroků a úkolů k dosažení stanovených cílů a priorit. Dále je odsouhlasen systém sledování realizace komunitního plánu, zpracování konečné verze komunitního plánu sociálních služeb, jeho veřejné připomínkování a schválení zastupitelstvem obce.

#### 6. fáze: Od plánování k provádění

V závěrečné fázi dochází k vlastní realizaci komunitního plánu, informování veřejnosti o postupu realizace komunitního plánu a průběžné vyhledávání a zapojování nových partnerů. Dochází rovněž k revizi výchozího plánu a formulace alternativ.



Další variantou, kterou předkládáme, je **model milníků** uvedený ve finální verzi metodik KPSS (Skřičková et al., 2007). Autoři předkládají 8 milníků, které ukazují, čeho (jakých výstupů) je třeba během komunitního plánování dosáhnout, abychom plánování mohli prohlásit za úspěšné:

- stanovení a formulace poslání plánování sociálních služeb,
- získání politické podpory pro KPSS,
- vytvoření organizační struktury a definování konkrétních kompetencí a odpovědností,
- popsání sociální situace v daném území,
- stanovení priorit,
- zpracování plánu rozvoje sociálních služeb,
- monitorování realizace opatření a aktivit,
- vyhodnocení.

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 et al. (2005), kterému se budeme podrobněji věnovat:<sup>39</sup>

- **přípravná/hodnotící fáze,**
- **analyticko-popisná fáze,**
- **fáze plánování,**
- **fáze realizační/implementační.**

Výše zmíněné členění je orientační a realizace torby komunitního plánu by měla probíhat na základě schváleného harmonogramu postupů a prací, nejlépe vytvořeného pod vedením metodika, na druhé straně znalosti jednotlivých fází procesu KPSS nám umožní udržet proces ve struktuře s jasnými a pro všechny zúčastněné zřetelnými konturami.

Někteří autoři (Zatloukal, 2006; Smutek, 2005) tyto fáze obohacují o **hodnocení (evaluaci)**, která se většinou realizuje po jednotlivých rocích a zpracovává se i celkové vyhodnocení po uplynutí období, na které je plán vytvořen. Hodnotí se podle jasně definovaných indikátorů, výsledky hodnocení jsou zpřístupněny všem a jsou využity pro nalezení a odstranění slabých míst a pro celkové zlepšení procesu.

Před zahájením procesu komunitního plánování je potřebné mít na zřeteli, že každý proces komunitního plánování sociálních služeb v dané komunitě je procesem zcela unikátním a koresponduje s konkrétní situací v jednotlivých obcích (komunitách). Proto je potřeba při

---

<sup>39</sup> Členění komunitního plánování sociálních služeb tak, jak ho ve své práci uvádí Oriniaková et al. (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.

realizaci komunitního plánování sociálních služeb popsané dílčí postupy pokládat za orientační. Tyto by měly flexibilně reflektovat aktuální situace a konkrétní podmínky v komunitě a vycházet z nich. Opakovaně akcentujeme, že za nejdůležitější a nezbytný krok, který by měl vždy předcházet komunitnímu plánování sociálních služeb v obci, považujeme schválení záměru nebo projektu komunitního plánování sociálních služeb v obci politickou reprezentací obce (rada obce a zastupitelstvo obce). Bez politické podpory nelze komunitně plánovat, komunitní plánování musí být projevem politické vůle obce.

## DESET KROKŮ PROCESEM KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ

V předchozích částech této kapitoly jsme provedli zevrubnou deskripci jednotlivých fází komunitního plánování sociálních služeb tak, jak jsou uváděny v různých publikacích věnovaných problematice plánování sociálních služeb. Toto členění procesu komunitního plánování sociálních služeb můžeme nalézt v řadě již hotových a schválených plánů rozvoje sociálních služeb a rovněž tak řada krajských vzdělavatelů a metodiků vyškolených v rámci této veřejné zakázky ve své práci postupuje v souladu s popsanými fázemi komunitního plánování. V praxi i v teorii se však můžeme setkat s poněkud odlišným, modifikovaným a rozpracovaným členěním procesu komunitního plánování, na který pro úplnost odkazujeme níže. Krbcová Mašínová a Polesný (2008) celý proces komunitního plánování sociálních služeb dělí do **deseti navazujících kroků**, které provází účastníky komunitního plánování **třemi fázemi**.<sup>40</sup>

### 7.2 Přípravná/hodnotící fáze

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 lidí, neboť ti jsou hybnou silou celého komunitního plánování.

V přípravné fázi komunitního plánování je potřeba klást důraz na:

- uvědomění si rozdílných zájmů a možností jednotlivých účastníků komunitního plánování sociálních služeb,
- rovnostranné zastoupení triády (viz níže),
- řídicí a rozhodovací struktury a postupy, stanovení zodpovědností a kompetencí,
- politickou podporu a oficiální ustanovení řídicí a organizační struktury komunitního plánování sociálních služeb,
- výběr způsobu koordinace procesu.

---

<sup>40</sup> Viz KRBCOVÁ MAŠÍNOVÁ, Lenka a Michal POLESNÝ, eds. *Deset kroků procesem komunitního plánování. Metodika I* [online]. Ústí nad Labem: Centrum komunitní práce Ústí nad Labem, 2008 [cit. 2017-7-15]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/6811/01\\_metodika.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/6811/01_metodika.pdf)

PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

Je velmi důležité, aby úvodní fázi provázela lokální mediální informační kampaň, která sleduje tři následující cíle:

- informovat o úvodní části komunitního plánování,
- informovat o sociálních službách,
- získat zpětnou vazbu od občanů (Oriniaková a Rosecký, 2003).

### 7.2.1 VZNIK INICIAČNÍ SKUPINY

Začátek přípravné fáze lze většinou determinovat ustanovením tzv. iniciační skupiny, která by se měla stát hybnou silou celého procesu komunitního plánování. V podstatě se jedná o konkrétní osoby, které mají od zadavatele mandát k zahájení a koordinaci procesu, jsou veřejnosti představeny, mají k dispozici kontaktní místo, jsou dostupné pro osobní, telefonický, emailový kontakt. Těžiště práce skupiny nespočívá v politické reprezentaci procesu komunitního plánování (tuto funkci plní zadavatelé), ale v práci organizační, řídicí a plánovací ve vztahu k průběhu a vyhodnocování celého procesu. Kvalita práce této skupiny proto není měřitelná počtem jejich členů, ale dopadem jejich činů (MPSV, 2004).

Iniciativa může být vyvolána z různých zdrojů, a to jak ze strany politické reprezentace či úředníků úřadu obce, tak poskytovatelů a v neposlední řadě i samotných uživatelů sociálních služeb. Při ustanovení iniciační skupiny je potřeba mít na zřeteli, že ona musí být tím dělným a zejména časově flexibilním orgánem, který bude otevřený novým podnětům, ale i novým členům, a spíše, než paritní zastoupení triády<sup>41</sup> bude pro její práci důležité, jak se dokáže vyrovnat s úkoly na ni kladené v přípravné fázi.

Na počátku komunitního plánování sociálních služeb tedy stojí iniciační skupina, která realizuje první kroky přípravy procesu. Její složení i vznik i důvody k němu mohou být různé, za důležité považujeme, že se jedná o základní skupinu, která je odpovědná za přípravu všeho potřebného pro vlastní plánování. Někteří autoři (např. Žežula, in Oriniaková, 2005) jsou přesvědčeni, že na začátku, při iniciaci KPSS, **musí být ustanovena triáda**, jelikož komunitní plánování je postaveno na spolupráci rovnocenných partnerů a je nutné od počátku hledat způsoby, jak vyváženého postavení všech stran dosáhnout. Jiní autoři (Zatloukal, 2008; Pilát, 2008) však **tomuto názoru oponují** s argumentací, že úkolem iniciační skupiny je zejména nastavení určitých základních parametrů a příprava základních podkladů. Pokud jsou nastaveny a připraveny v souladu s principy komunitního plánování a pod odborným dohledem (supervizí), tak není třeba se bát ani nerovnováhy ani nepřijetí KPSS v komunitě. Naopak **striktní požadavek přesného poměrného zastoupení zástupců zadavatele, uživatelů a poskytovatelů v iniciační skupině může být zdrojem potíží**. Především nelze očekávat, že se nám do iniciační skupiny podaří ze začátku získat

---

<sup>41</sup> Uveďme příklad, kdy v o práci v iniciační skupině projeví zájem pouze jeden zástupce zadavatele, dva uživatelé, ale naopak osm zástupců poskytovatelů. Při snaze o poměrné zachování principu triády by tato tříčlenná slupina nebyla schopna plnit náročné úkoly, které jsou na přípravnou fázi kladeny, navíc odmítání aktivních a dělných nových členů by bylo nejenom z hlediska naplňování principu otevřenosti celého procesu KPSS problematické, ale dokonce demotivující a kontraproduktivní.

tolik uživatelů a zástupců zadavatele jako poskytovatelů (ti jsou tradičně v KPSS nejpočetnější), navíc zapojení politiků jako zástupců zadavatele je v počáteční fázi prakticky nemožné. Zkušenosti ukazují, že místní politici přinejlepším přislíbí podporu celému procesu a většinou se angažují až ve chvíli, kdy proces funguje a přináší první výsledky, které mohou politicky zúročit, navíc jejich časové možnosti jsou často silně omezené. Nejdůležitějším úkolem iniciační skupiny je připravit efektivní a fungující organizační strukturu, která bude reflektovat lokální specifika.

Optimální variantou je, když **komunitní plánování iniciují sami politici**, je však nutné počítat s tím, že **při výměně politické reprezentace v obci může ze strany nové vládnoucí garnitury docházet ke zpochybňování celého komunitního plánování.**

## 7.2.2 ZAJIŠTĚNÍ POLITICKÉ A METODICKÉ PODPORY

### 7.2.2.1 ZAJIŠTĚNÍ POLITICKÉ PODPORY

**Získání politické garance a legitimacy** procesu komunitního plánování na daném území považujeme za **nevyhnutelný základní krok**, bez kterého není možno úspěšně komunitně plánovat. Získání politické podpory a její deklarace je nezbytné na začátku přípravné fáze, a to nejlépe usnesením rady či zastupitelstva obce. Získat podporu formou usnesení orgánu obce však nemusí být v mnohých případech jednoduché a přináší s sebou řadu úskalí. Jednou z možností, jak seznámit zastupitele s fenoménem komunitního plánování mohou být prezentace na všech, tedy i opozičních zastupitelských klubech, protože podporu je třeba získat napříč politickým spektrem v zastupitelstvu. Dále se nabízejí tzv. výjezdní zasedání zastupitelstva, kde je navíc prostor pro kuloárová jednání, popřípadě získání člena rady pro myšlenku komunitního plánování, který by si z něho udělal „vlajkovou loď“ svého politického a volebního programu.

Jak jsme již uvedli, plánování sociálních služeb je činnost spadající do samostatné působnosti obce či vyššího územněsprávního celku, a z tohoto důvodu považujeme nutné z řad politické reprezentace jmenovat **politického garanta**, který ponese politickou odpovědnost za plnění stanovených úkolů a bude mít v organizační struktuře procesu komunitního plánování zřetelně vymezené postavení. Úkolem politického garanta komunitního plánování je zajišťovat komunikaci a propojení procesu plánování sociálních služeb s procesem samosprávného rozhodování v dané lokalitě. Politická garance tak dává určitou míru jistoty všem účastníkům procesu komunitního plánování, že jejich práce je vnímána jako hodnotná a významná a že je politickou reprezentací podporována a brána vážně.

Někteří autoři (Miková, 2003; Smutek, 2005; Zatloukal, 2008) popisují v přípravné fázi zapojení tzv. **stakeholders**,<sup>42</sup> což jsou jednotlivci nebo skupiny s významným vlivem na budoucnost komunity, kteří jsou nějakým způsobem zainteresováni do dění v sociální oblasti. Tento pojem se podle zmíněných autorů většinou do češtiny nepřekládá, Zatloukal (2008, s. 55) však uvádí, že „...volný překlad by mohl být „piliře“ či „opěrné body“, případně „držitelé zájmu“ (tj. ti, kteří jsou na věci angažováni a mají v ní nějaké vlastní zájmy) nebo méně krkolomně a volněji jako „zainteresované skupiny“.

### 7.2.2.2 ZAJIŠTĚNÍ METODICKÉ PODPORY

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. Není nic horšího, když komunitní plánovači dodatečně zjistí, že realizovali v analytické fázi náročný sběr dat, která jsou ve svém důsledku pro tvorbu plánu irelevantní, nebo že cíle a opatření, které vydefinují, jsou nereálné nebo dokonce neměřitelné a nehodnotitelné. Praxe ukazuje, že tato zklamání často vedou k deziluzi a rezignaci na další práci v komunitním plánování.

V tomto kontextu nabízíme informaci, že v rámci veřejné zakázky MPSV „Zajištění místní a typové dostupnosti sociálních služeb“, která byla realizována v letech 2005–2007, bylo vyškoleno celkem 74 **krajských vzdělavatelů-metodiků plánování sociálních služeb**. V každém kraji je tak zastoupeno několik krajských vzdělavatelů-metodiků. Tito vzdělavatelé-metodici jsou připraveni poskytovat pro potřeby obcí a regionů vzdělávání v oblasti plánování sociálních služeb a zajistit následnou metodickou podporu při plánování sociálních služeb.<sup>43</sup>

### 7.2.3 ZPRACOVÁNÍ ZÁKLADNÍ LISTINY

Základní listina slouží k vymezení pravidel, kterými se má proces komunitního plánování v daném území řídit, a patří mezi dokumenty, které usnadňují celý proces komunitního plánování sociálních služeb. Za jeho zpracování je odpovědný především zadavatel, který nese hlavní odpovědnost za realizaci plánovacího procesu, nebo jím pověřený realizátor KPSS. Tato pravidla jsou vždy místně specifická a nedají se proto nikde opsat. Základní

---

<sup>42</sup> Z angličtiny: stake = hmotný zájem, holder = držitel.

<sup>43</sup> Krajské vzdělavatelé-metodici plánování sociálních služeb absolvovali 240 hodinový vzdělávací program sestávající ze tří částí – dvou teoretických a jedné praktické. Koncem června 2006 uzavřeli účastníci první blok teoretické přípravy. V praktické části probíhající v létě a na podzim 2006 krajské vzdělavatelé-metodici působili ve svých krajích v roli lektorů lidí z obcí, kteří se plánování sociálních služeb již věnují nebo se jím chtějí zabývat. V druhé teoretické části si krajské vzdělavatelé-metodici utřídili své poznatky a v únoru 2007 dokončili svoji přípravu předložením a obhajobou portfolia. Seznam vyškolených vzdělavatelů-metodiků pro plánování sociálních služeb je možné nalézt na <http://www.mpsv.cz/files/clanky/8012/metodici.pdf>. Upozorňujeme, že tento seznam však nebyl řadu let aktualizován. Rozdělení metodiků na tomto seznamu podle jednotlivých krajů ovšem neznamená, že by mohli působit pouze v příslušném kraji, ale jejich služby lze využít v rámci celé ČR.

listina, která obsahuje pravidla, principy a hodnoty, ke kterým se hlásí všichni účastníci KPSS, by měla být zpracována v přípravné fázi komunitního plánování jako veřejný dokument a závazek a měla by být projednána v zastupitelstvu obce nebo alespoň v radě obce.

Základní listina by měla zejména obsahovat hlavní principy a hodnoty komunitního plánování, popis konkrétní organizační struktury komunitního plánování, jména a pozice zodpovědných osob, jednací řády a popis rozhodování na jednotlivých úrovních procesu komunitního plánování včetně způsobu provádění změn.

## 7.2.4 ZAJIŠTĚNÍ ZDROJŮ POTŘEBNÝCH PRO KOMUNITNÍ PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

V přípravné fázi se kromě jiných aktivit rovněž zabýváme zdroji komunitního plánování, jejich vyhledáváním, hodnocením a efektivním zaváděním do systému. Ze zdrojů vychází nejen komunitní plán, ale také systém sociálních služeb. Přesněji řečeno, zdroje napomáhají vzniku komunitního plánu a vychází z nich systém sociálních služeb.

Marek (2005) dělí primárně zdroje na zdroje určené k realizaci KPSS a zdroje určené k poskytování sociálních služeb, které **doporučují k nastudování**.<sup>44</sup>

## 7.2.5 KONSTITUOVÁNÍ EFEKTIVNÍ A UDRŽITELNÉ ORGANIZAČNÍ STRUKTURY

### 7.2.5.1 CÍLOVÉ SKUPINY UŽIVATELŮ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Jak již bylo opakovaně zmíněno v předchozích částech této práce, za nejdůležitější účastníky procesu komunitního plánování sociálních služeb jsou považováni uživatelé sociálních služeb. Uživatelé sociálních služeb tvoří značně heterogenní skupinu obyvatel komunity, jejíž velikost, početnost a nehomogenost je zpravidla přímo úměrná velikosti sídla nebo území, na kterém je proces komunitního plánování sociálních služeb realizován. Je tedy zřejmé, že heterogenní skupina uživatelů, z nichž řada vyžaduje specifickou míru podpory,<sup>45</sup> a to nejen v oblasti poskytování sociálních služeb, ale především v oblasti komunikace, předávání informací a umožnění spoluúčasti v procesu komunitního plánování

---

<sup>44</sup> Viz MAREK, Ladislav. 1. Kapitola zjišťování zdrojů pro plánování a zajišťování sociálních služeb. In: ORINIÁKOVÁ, Pavla a kol. *Návrhy kapitol pro komunitní plánování sociálních služeb v ČR* [online]. Praha: Komunitní plánování, o. p. s., c2005, s. 17-23. [cit. 2017-7-15]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly\\_KPSS.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly_KPSS.pdf)

PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

<sup>45</sup> Většina publikací zabývajících se problematikou zapojování veřejnosti uživatelů se specifickou mírou podpory do plánování služeb, hovoří o nich jako o „uživatelích se zvláštními potřebami“. Spolu s Valentou a Müllerem (2007) se domníváme, že je přinejmenším tématem k diskusi, zda osoby se zdravotním postižením mají v porovnání s intaktní populací specifické, tedy jiné potřeby. Přikláníme se tedy k názoru, že v tomto kontextu je vhodnější používat termín „**osoby se specifickou mírou podpory**“, který můžeme nalézt například v definici mentálního postižení American Association for Mental Retardation z roku 2004. Šesták a Hirt ve své práci uvádějí, že „*uživatelem se zvláštními potřebami se přitom rozumí osoba, pro jejíž zapojení*

sociálních služeb, nemůže navenek a ani uvnitř vystupovat jako monolitický celek při prosazování svých práv a zájmů. Z tohoto důvodu současná teorie i praxe doporučuje členění sociální sféry na daném území do několika základních oblastí sociální pomoci, a to podle různých handicapů či sociálních znevýhodnění osob, které se ocitly v nepříznivé nebo tíživé sociální situaci, která ze strany společnosti vyžaduje určitý druh podpory a intervence.

Na tomto místě se nabízí otázka, jak skupiny uživatelů sociálních služeb rozlišit. Rozlišení různých skupin uživatelů je nezbytné i z toho důvodu, že zákonem definované typy služeb pokrývají široké spektrum osob s různými potřebami a mírou podpory. Potřeby některých uživatelů sociálních služeb jsou si navzájem bližší, na druhé straně potřeby uživatelů některých služeb se ovšem liší diametrálně. Z tohoto důvodu je žádoucí uvažovat o určité širší skupině osob, které mohou využívat určité typy sociálních služeb. Avšak ani v tomto případě nelze tyto skupiny jednoduše odvozovat od typů sociálních služeb, které uspokojují určité podobné potřeby, ale je nutno je odvozovat od samotných potřeb uživatelů služby (Bareš, 2008).

Počet a velikost cílových skupin uživatelů v dané komunitě je vždy odlišný a originální a většinou jeho kvantitativní složka je přímo úměrná velikosti sídla. Není ojedinělé, že v prvních fázích komunitního plánování jsou vygenerovány pouze základní cílové skupiny uživatelů, a to například za oblast seniorů, osob se zdravotním postižením a rodin s dětmi. Často se v praxi stává, že na základě specifických potřeb podskupin uživatelů, které se postupně během procesu komunitního plánování vyprofilovaly, vznikají další cílové skupiny uživatelů, na což pak reaguje organizační struktura KPSS vznikem adekvátních pracovních skupin.<sup>46</sup>

#### 7.2.5.2 VYVÁŘENÍ ORGANIZAČNÍCH STRUKTUR V PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Organizační struktura, řídicí struktura a dobře zvládnuté řídicí procesy tvoří jeden ze základních pilířů komunitního plánování, který je rovněž nástrojem pro efektivní zapojování všech účastníků komunitního plánování a pomocí něhož jsou v průběhu procesu komunitního plánování vytvářeny relativně pevné vztahy mezi jednotlivými prvky a činnostmi v systému. Primárním účelem budování organizačních struktur je iniciace, příprava a vytvoření organizačního prostředí, prostřednictvím něhož dosahujeme vizí a cílů komunitního plánu a potažmo i komunity.

---

do procesu KPSS je třeba využít specifické prostředky při komunikaci, předávání informací, umožnění spolupráce na plánování, realizaci plánů a jejich hodnocení“ (2005, s. 82).

<sup>46</sup> Viz ŠESTÁK Jan a Tomáš HIRT. 6. Kapitola zapojování uživatelů se zvláštními potřebami do plánování sociálních služeb. In: ORINIAKOVÁ, Pavla a kol. *Návrhy kapitol pro komunitní plánování sociálních služeb v ČR* [online]. Praha: Komunitní plánování, o. p. s., c2005, s. 17-23 [cit. 2017-7-15]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly\\_KPSS.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly_KPSS.pdf)

PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

Spolu s Žezulou (2005) považujeme za důležité upozornit, že **každá organizační struktura je svým způsobem originální a neopakovatelná**, jelikož lidé, kteří se v dané komunitě na plánování podílejí, mají odlišné přednosti, nedostatky, jinou životní a profesionální zkušenost a také specifické podmínky pro zapojení do procesu komunitního plánování. Je tedy zřejmé, že snahy o transplantaci či implementaci převzatých organizačních struktur z jiných obcí nebo území byly, jsou a budou odsouzeny k nezdaru, jelikož organizační strukturu je vždy nutné přizpůsobit potřebám a charakteristikám lidí, a ne lidi pevné struktury.

### 7.2.5.3 ZAJIŠTĚNÍ ZÁKLADNÍCH FUNKCÍ PROCESU

*„Při vytváření organizačních struktur na jakékoli úrovni je vždy nutné zabezpečit fungování následujících činností:*

- *koordinaci procesu,*
- *garanci procesu,*
- *metodickou činnost v procesu“* (Skřičková a kol., 2007, M2, s. 3).

Koordinací se v tomto případě rozumí zajišťování hladkého průběhu procesu, to znamená činnost, která uvádí do vzájemného vztahu a souladu řešení jednotlivých úkolů v rámci procesu, včetně personálních a časových možností týmů a jejich členů. Koordinační činnost předpokládá dobrou znalost místních podmínek, místních zdrojů potřebných k řešení vytyčených úkolů a dostatečný nadhled nad problematikou dílčích úkolů. Zároveň koordinace jako manažerská a výkonná role vyžaduje přehled o naplánovaných úkolech a termínech jejich plnění, o vztahových a časových souvislostech a o míře rozpracovanosti úkolů (Skřičková a kol., 2007).

Za optimální považujeme, je-li v rámci organizační struktury ustanovena **funkce koordinátora procesu komunitního plánování**<sup>47</sup> s jasně definovanou odpovědností a vymezenými pravomocemi.

**Získání politické garance a legitimacy procesu komunitního plánování na daném území považujeme za nezbytný základní krok, bez něhož není možné úspěšně komunitně plánovat.** Jak jsme již uvedli, plánování sociálních služeb je činnost spadající do samostatné působnosti obce či samosprávného celku, a proto je optimální z řad politické reprezentace jmenovat výše zmíněného **politického garanta**.

Za účelné považujeme v rámci organizační struktury vyprofilovat i místo **odborného garanta procesu komunitního plánování** a rovněž v tomto případě jednoznačně vymezit jeho pravomoci a odpovědnost. V praxi bývá tímto garantem externí odborník, vedoucí

---

<sup>47</sup> Vymezení kompetencí a odpovědnosti koordinátora procesu KPSS považujeme za klíčové. Koordinátor jako jeden z mála účastníků komunitního plánování bývá (zejména u větších obcí a měst), na rozdíl od ostatních účastníků, zaměstnancem obce. Tento fenomén s sebou často nese důsledek, že na něj jako na placeného pracovníka bývají nakládány úkoly, jejichž plnění spadá do kompetencí manažerů pracovních skupin nebo nadřízených pracovníků obce. Ve svém důsledku to dochází až tak daleko, že koordinátor nese obrovskou odpovědnost za celý proces KPSS, ale není vybaven prakticky žádnými řídicími pravomocemi (koneckonců už z názvu jeho pozice je zřejmé, že koordinátor má koordinovat, a ne řídit).



realizačního (manažerského) týmu nebo vedoucí sociálního odboru úřadu obce. Je velmi důležité, aby tato pozice nebyla obsazována na základě funkce (např. vedoucí sociálního odboru), ale na základě odbornosti.

Organizační strukturu je v průběhu celého procesu nutné neustále doplňovat, dotvářet a měnit, Krbcová Mašínová a Polesný (2008) dokonce uvádějí, že až 60 procent činností v implementační fázi je zaměřeno na prohlubování a upevňování organizačních struktur komunitního plánování a nápravu nedostatků z předcházejících fází.

Za jedny z nejdiskutovanějších otázek, a to jak v oblasti teorie, tak i praxe komunitního plánování, považujeme ty, které se nabízejí kolem vytváření a vzniku pracovních skupin a klíče, podle něhož by pracovní skupiny měly být sestavovány. Přestože na tyto otázky neexistuje jednoznačná odpověď, je zřejmé, že případné odpovědi na ně souvisejí s existencí úkolu a zadání pro tyto skupiny. V praxi se setkáváme s různými skupinami, které se od sebe liší formou i obsahem práce. Nejčastěji jsou to **pracovní skupiny, jež částečně či úplně kopírují cílové skupiny uživatelů sociálních služeb** (pracovní skupina pro etnické menšiny, pracovní skupina pro seniory apod.), nebo jsou sestaveny za účelem splnění nějakého konkrétního úkolu či práce na určité problematice (skupina pro dohodu, monitorovací tým, skupina pro hodnocení kvality, skupina pro sestavování plánu apod.).

Je zřejmé, že podle povahy úkolů, jež mají pracovní skupiny plnit, je trvání některých z nich časově omezeno a u jiných nikoli. Dotváření organizační struktury není v žádném případě jednorázový akt a struktura musí odrážet všechny procesy, které se aktuálně odehrávají v plánovacím procesu (Skříčková a kol., 2007).

#### 7.2.5.4 ZÁKLADNÍ PRVKY ORGANIZAČNÍ STRUKTURY

Mezi základní prvky organizační struktury komunitního plánování patří pracovní skupiny a manažerský tým.

- **Pracovní skupiny.** Pro každou cílovou skupinu uživatelů, kteří jsou zastoupeni v procesu komunitního plánování, jsou většinou ustanoveny skupiny, jež se nazývají skupiny koordinační nebo také pracovní. Tyto skupiny tvoří zástupci poskytovatelů, uživatelů, zástupci státní správy a samosprávy a veřejnosti. V jejich čele stojí manažer skupiny, který skupinu zastupuje navenek, koordinuje její činnost, má iniciační roli, koordinuje řešení problémů a zakládá tvorbu nových projektů.

- **Manažerský tým.** Manažeři jednotlivých pracovních skupin ustanovených pro jednotlivé oblasti tvoří manažerský tým, který pracuje na základě smluvních vztahů se zadavatelem komunitního plánu. Manažerský tým<sup>48</sup> je klíčovým subjektem pro tvorbu a implementaci komunitního plánu, každý manažer pracovní skupiny pak odpovídá za vytvoření

---

<sup>48</sup> V praxi se můžete setkat i s pojmy: realizačně-manažerský tým, řídicí skupina, koordinační skupina, nebo dokonce rozšířená triáda. Někdy se jako nezbytní členové manažerského týmu (řídicí skupiny) uvádějí i zástupci uživatelů (Oriniaková a kol., 2005), což považujeme za značně kontroverzní požadavek. Spolu se Zatloukalem (2008) se domníváme, že manažery pracovních skupin a členy manažerského týmu mají být lidé,

návrhu plánu pro jemu svěřenou oblast. Manažerský tým také úzce spolupracuje s politickou reprezentací a dotčenými zástupci veřejné správy a institucemi zapojenými do KPSS na daném území. Ve své činnosti se řídí organizačním a jednacím řádem, který by měl být schválen zadavatelem, tedy radou obce či kraje.

### 7.2.5.5 ŘÍZENÍ PROCESŮ KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Řízením komunitního plánování z pohledu managementu řízení se ve své práci podrobněji zabývají Krbcová Mašínová a Polesný (2008). Proces komunitního plánování je podle nich řízen ve třech rovinách,<sup>49</sup> **které doporučují k nastudování.**

Často diskutovaným problémem v oblasti teorie i praxe komunitního plánování je otázka, **kdo má být manažerem pracovní skupiny** a na základě jakého procesního, či dokonce právního aktu by měl být do funkce **ustanoven**. Domníváme se, že ani v tomto případě nelze vygenerovat jednoznačné doporučení. Současná praxe ukazuje prakticky tři základní modely:

- manažeři pracovních skupin jsou jmenováni a odvoláni pracovní skupinou a rekrutují se z řad poskytovatelů a uživatelů sociálních služeb,
- manažeři pracovních skupin jsou jmenováni a odvoláváni radou obce a pocházejí z řad expertů-úředníků, tedy reprezentují zadavatele,
- třetí model je v podstatě kombinací obou předchozích, a to jak v oblasti jmenování a odvolání, tak personální dotace.

Jako příklad jednoduché, srozumitelné a fungující organizační struktury KPSS uvádíme organizační strukturu KPSS v Olomouci, přičemž upozorňujeme, že organizační strukturou není míněno pouze organizační schéma (tzv. pavouk), ale rovněž jednotlivé roviny řízení procesu KPSS, organizační kultura a organizační chování. Jak jsme již zmínili výše, graficky znázorněný popis organizační struktury by měl obsahovat též deskripci jednotlivých úrovní a jejich rolí, co se od nich očekává, čím se budou zabývat. Organizační struktura by měla být vždy schválena radou obce.

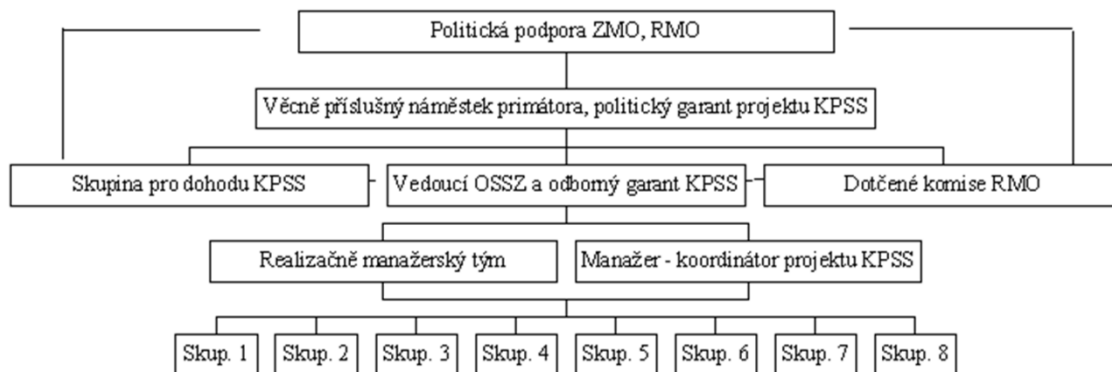
---

kterí jsou schopni řídit jednání skupiny, přinášet výstupy ze skupiny na jednání manažerského týmu, reprezentovat pracovní skupinu navenek a vyjednávat s politickou reprezentací. Manažeři skupin by měli být za svou činnost honorováni, tudíž být s realizátorem KPSS v pracovněprávního vztahu. Jejich činnost tak může být důsledně hodnocena z hlediska plnění úkolů, za něž jsou odměňováni. Manažer, který nedokáže skupinu řídit tak, aby zajistil potřebné výstupy v požadovaný čas, a to i přes vybízení k nápravě, by měl být odvolán. Mnohem obtížnější situace nastává tam, kde manažeři žádnou odměnu nepobírají. V takovém případě může být problém manažery vůbec nalézt (málokdo schopný chce neplacenou práci navíc), natož pak od nich vyžadovat kvalifikovanou a kvalitní práci.

<sup>49</sup> Viz KRBCOVÁ MAŠÍNOVÁ, Lenka a Michal POLESNÝ, eds. *Deset kroků procesem komunitního plánování. Metodika I* [online]. Ústí nad Labem: Centrum komunitní práce Ústí nad Labem, 2008 [cit. 2017-7-15]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/6811/01\\_metodika.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/6811/01_metodika.pdf)

PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

Organizační struktura komunitního plánování sociálních služeb na území města Olomouce



Zdroj: Pilát a Prachniarová, 2009, s. 8.

#### 7.2.5.6 PROPOJENÍ ORGANIZAČNÍ STRUKTURY KPSS NA ORGANIZAČNÍ STRUKTURU VEŘEJNÉ SPRÁVY

Napojení organizační struktury KPSS na organizační strukturu 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, jež zpracovávají KPSS, byly popsány dva typy organizačních kultur KPSS: manažerská a občanská. Manažerská kultura KPSS klade důraz na odbornost, týmovou práci a dosahování cílů. Občanská kultura KPSS spíše akcentuje potřeby a přání jedinců a klade zvýšený důraz na samotný proces organizování, vyjednávání a implementace (Zatloukal, 2006).

Politická reprezentace obce je zvyklá na strategické plánování, které má jasně nastavená pravidla, za něž po jeho schválení nese spolu s dotčenými úředníky politickou i věcnou odpovědnost. Komunitní plány sociálních služeb však vznikají v diskusi se zainteresovanými subjekty v pracovních skupinách, kde se místo autoritativních rozhodnutí či hlasování hledá konsenzus a kde ani implementace cílů a opatření není věcí jediného subjektu. Nabízí se otázka, jaká bude odpovědnost 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 KPSS.<sup>50</sup>

### 7.2.5.7 FORMY SOUŽITÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY A KPSS

Soužití veřejné správy (obcí) a KPSS může mít různou podobu, kterou Zatloukal (2006; 2008) ve svých pracích rámcově popisuje, a které **doporučují k nastudování**.<sup>51</sup>

### 7.2.6 ZPRACOVÁNÍ A ODSOUHLASENÍ HARMONOGRAMU PRACÍ

Důležitým, ale bohužel často opomíjeným úkolem přípravné fáze je zpracování, projednání a odsouhlasení harmonogramu prací neboli plánu činností komunitního plánování. Komunitní plánovači si tak ujasní, co se bude realizovat, kdo je za to odpovědný a kdy to má být dokončeno. Tyto harmonogramy se samozřejmě mohou průběžně přizpůsobovat měnící se situaci, měly by však sloužit k rámcovému směřování činnosti a její kontrole. Zejména na obcích, kde je proces komunitního plánování finančně zabezpečován projektovými prostředky, je stanovení a odsouhlasení harmonogramu nezbytnou činností a je součástí projektu. Na jedné straně se jedná o výraznou pomoc v oblasti *time managementu* procesu komunitního plánování, na straně druhé však může realizátorům svazovat ruce v situacích, kdy je z rozličných objektivních důvodů začátek či konec některé z aktivit posunut. Přestože zkušenosti ukazují, že vyhlášovatel výzvy nebo řídicí orgán projektu oprávněné změny v harmonogramu akceptují, je třeba mít na zřeteli, že jakákoli změna může s sebou nést zbytečné komplikace.

Při přípravě harmonogramu doporučujeme věnovat dostatečný čas a prostor pro diskusi mezi jednotlivými aktéry a na základě této diskuse stanovit takový harmonogram činností, který je pro všechny akceptovatelný. **Časový plán by měl být přiměřený jak časovým, tak finančním a personálním možnostem na daném území**; příliš dlouhé termíny mohou vést k odkládání úkolů, naopak krátké a nereálné termíny mohou mít za následek stresující atmosféru v procesu, nekvalitní výsledek a v neposlední řadě i rezignaci některých zúčastněných. Praxe ukazuje, že příprava a tvorba kvalitního a realizovatelného komunitního plánu ve všech jeho fázích může trvat až 18 měsíců, což platí zejména, nacházíme-li se před započítáním prvního cyklu v lokalitě. Zjednodušeně můžeme říci, že v této fázi vytváříme plán plánu, ve kterém sdělujeme, jaké aktivity, v jakém časovém období a s jakými personálními a časovými datacemi chceme realizovat a co bude obsahovat dobrovolná

---

<sup>50</sup> Například odborný garant procesu KPSS je jmenován na základě toho, že je vedoucím sociálního odboru, a ne na základě své odbornosti. Stejně tomu může být u jmenování manažerů pracovních skupin z řad úředníků, u kterých není důležitá odbornost, ale realizace jasného úkolu, a to: „vše pohlídat“.

<sup>51</sup> Viz ZATLOUKAL, Leoš. Komunitní plánování sociálních služeb v obcích – střet organizačních kultur? *Sociální práce/ Sociálna práca*. 2006, č. 3, s. 82–94.

PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

práce aktérů. V harmonogramu musíme jednoznačně vydefinovat úkoly a stanovit termíny a osoby odpovědné za jejich plnění a jejich kompetence a odpovědnost. V poslední řadě stanovujeme celkový časový horizont, ve kterém plánujeme pořídit náš komunitní plán.

## OTÁZKY



- Jak se jmenují autoři tzv. deseti kroků procesem komunitního plánování?
- Proces komunitního plánování je podle výše zmíněných autorů řízen ve třech rovinách. Umíte je popsat?
- Při vytváření organizačních struktur na jakékoli úrovni je vždy nutné zabezpečit fungování tří základních činností. Které to jsou?
- Co znamená pojem střet organizačních kultur?

## KORESPONDENČNÍ ÚKOL



Popište formy soužití veřejné správy a KPSS. Opírejte se minimálně o dva odborné zdroje. Odevzdejte zpracované v rozsahu 2 NS do IS SU dle termínu stanoveného pedagogem na počátku semestru.

## SHRNUTÍ KAPITOLY



V této kapitole jste se seznámili s vybranými typologiemi členění procesu KPSS dle jednotlivých renomovaných autorů. Dále jsme se podrobněji zabývali přípravnou neboli hodnotící fází procesu komunitního plánování, včetně propojení organizační struktury KPSS na organizační strukturu veřejné správy.

## 8 FÁZE A POSTUPY KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB-ANALYTICKO-POPISNÁ FÁZE



### **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**

Tato kapitola se zabývá analyticko-popisnou fází procesu komunitního plánování, konkrétně popisem aktuální situace v obci, SWOT analýzou, analýzou finančních toků v sociálních službách, sociálně demografickou analýzou, analýzou již existujících dat a dokumentů, katalogem poskytovatelů sociálních služeb a informačními systémy.

---



### **CÍLE KAPITOLY**

Po prostudování této kapitoly bude student:

- Popsat analyticko-popisnou fází procesu komunitního plánování.
  - Mít základní informace o SWOT analýze.
  - Schopen participovat na analyticko-popisné fázi procesu komunitního plánování.
- 



### **ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU**

K prostudování této kapitoly student potřebuje 1 hodinu.

---



### **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Analyticko-popisná fáze, SWOT analýza, informační systém, sociálně demografická analýza.

---

## 8.1 Analyticko-popisná fáze

Analyticko-popisná fáze v rámci procesu KPSS je spojena s postupy vedoucími k získání popisu aktuální situace v regionu v sociální oblasti, s důrazem na mapování sociálních služeb a potřeb uživatelů sociálních služeb. Analýzy vznikají v procesu komunitního plánování postupně. Zatímco demografické údaje se shromažďují a zpracovávají na začátku procesu, údaje pro analýzy prioritních oblastí se doplňují ve fázi plánování, po formulaci priorit.

Neexistuje žádný jednoznačný a pro všechny platný výčet dat, který je třeba pro plánování zajistit. Většinou záleží na komunitních plánovačích, které informace doopravdy pro tvorbu plánu potřebují a jaké personální a finanční prostředky k tomu mají k dispozici. Při tvorbě harmonogramu a sestavování rozpočtu je nutné počítat s tím, že například zjišťování potřeb odbornou externí firmou stojí nemalé finanční prostředky.

V praxi se můžete setkat s komunitními plány, jež nezveřejňují prakticky žádná analytická data, nebo naopak s plány, kde počet stran věnovaných analytickým podkladům převyšuje počet stran věnovaných cílům a opatřením komunitního plánu.

## 8.2 Popis aktuální sociální situace v obci/regionu

Popis aktuální sociální situace v obci (regionu) představuje především vytváření a interpretaci nových údajů. Pohled na aktuální sociální situaci se může u různých skupin obyvatel lišit – představitelé obce (regionu) a příslušné úřady mají zpravidla o sociální situaci dobrý přehled, široká veřejnost ji ale může vnímat trochu jiným způsobem. Z jiného úhlu ji také mohou vidět poskytovatelé sociálních služeb a tento pohled nemusí zcela korespondovat s potřebami lidí, kteří sociální služby využívají. Pro potřeby komunitního plánování je vhodné zpracovat údaje o sociálních službách a potřebách lidí a formulovat vnímání sociální situace z pohledu různých skupin obyvatel obce (regionu).

### 8.1.1.1 ANALÝZA FINANČNÍCH TOKŮ V SOCIÁLNÍCH SLUŽBÁCH

Vhodnou součástí popisu sociální situace v obci (regionu) je také rozbor finančních toků procházejících sociálními službami. Je vždy nutné uvádět výdaje z obecních rozpočtů, které směřují do sociálních služeb v regionu. Dále je třeba monitorovat další možné finanční zdroje pro poskytování sociálních služeb. Údaje o finančních tocích slouží jako jeden z podkladů pro hodnocení efektivity sociálních služeb na daném území. Otázky financování jsou velmi citlivé a může se objevit neochota některých subjektů takové informace zveřejňovat. Na tomto místě doporučujeme být nekompromisní a jako základní podmínku vzájemné spolupráce mezi zadavatelem a poskytovatelem sociálních služeb stanovit transparentnost financování poskytování sociálních služeb, kterou můžeme zjišťovat prostřednictvím monitorovacích tabulek. **Úplné a pravdivé informace o financování sociálních služeb na daném území jsou nezbytným základním kamenem tvorby komunitního plánu a důležitým předpokladem pro otevřenou komunikaci.**

## 8.3 Sociálně-demografická analýza

Při přípravě komunitního plánu sociálních služeb se vychází ze stávající situace. Zpracování sociálně-demografické analýzy znamená sběr, třídění, úpravu a vyhodnocování již vytvořených dat. Zpracování kvalitní sociálně-demografické analýzy a popis sociální situace v obci (regionu) je jedním ze základních kamenů procesu KPSS. Sociálně-demografická analýza obsahuje statistické údaje využitelné pro proces komunitního plánování. Jedná se o tzv. tvrdé údaje o populaci, vůči níž se má sociální povinnost plnit. Součástí sociálně-demografické analýzy jsou většinou i sociologické informace o očekáváních a postojích populace, tzv. měkké informace. Kromě toho sociálně – demografická analýza může obsahovat například tyto údaje: celkový počet obyvatel žijících na vymezeném území, počet obyvatel jednotlivých obcí (částí regionu), specifika věkového složení, pohyb obyvatelstva za poslední sledované období – narození, zemřelí, přistěhovalí apod., prognózu vývoje trhu práce, nezaměstnanost, výskyt kriminality, dopravní obslužnost a další údaje využitelné pro proces KPSS.

I toto zjišťování sociálně-demografických údajů by mělo reagovat na místní podmínky a to, co potřebujeme pro tvorbu komunitního plánu zjišťovat.

Vyhledávat data je možné například u Českého statistického úřadu, Policie ČR, krajských, městských a obecních úřadů, České správy sociálního zabezpečení, úřadů práce a příslušných ministerstev.

### 8.3.1 SWOT ANALÝZA

SWOT analýza definuje slabé a silné stránky systému sociálních služeb, příležitosti k rozvoji a posílení systému a vymezení možných ohrožení fungování systému sociálních služeb. Smyslem SWOT analýzy je shrnutí vnitřních a vnějších faktorů ovlivňujících systém sociálních služeb. SWOT analýza je oblíbeným a často využívaným nástrojem pro získání informací pro plánování. SWOT je zkratkou anglických slov **S**trengths (silné stránky, přednosti), **W**eaknesses (slabé stránky, nedostatky), **O**pportunities (příležitosti) a **T**hreats (hrozby) spojené s určitým projektem, typem podnikání, podnikatelským záměrem, politikou (ve smyslu opatření) apod.<sup>52</sup> SWOT analýza je komplexní metodou kvalitativního vyhodnocení veškerých relevantních stránek pro řešení dané problematiky, respektive fungování nějakého systému (popř. problémů, řešení, projektů). Je vhodným nástrojem pro celkovou analýzu vnitřních i vnějších činitelů a v podstatě zahrnuje postupy technik strategické analýzy.

---

<sup>52</sup> Tato metoda byla vyvinuta Albertem Humphreym, který v šedesátých a sedmdesátých letech 20. století vedl výzkumný projekt na Stanfordově univerzitě, při němž byla využita data od 500 nejvýznamnějších amerických společností. Jedná se o metodu analýzy užívanou především v marketingu, ale také například při analýze a tvorbě politik (policy analysis).



### 8.3.2 ANALÝZA JIŽ EXISTUJÍCÍCH DAT A DOKUMENTŮ

Velmi cenným zdrojem informací jsou již zpracované dokumenty o současné sociální situaci v lokalitě. Existuje řada dokumentů, které jsou k dispozici na různých institucích, avšak aktivně se s nimi nepracuje v rámci multidisciplinární spolupráce v jednotlivých problematikách sociální oblasti.

Jedná se zejména o:

- regionální plány strategického rozvoje,
- programy prevence kriminality,
- programy sociálního začleňování,
- analytické a koncepční dokumenty v oblasti integrace etnických menšin,
- plán vyrovnávání příležitostí pro osoby se zdravotním postižením,
- plány na podporu života seniorů,
- analytické a koncepční dokumenty oblasti podpory rodin s dětmi,
- výstupy projektů Zdravé město – Agenda 21.

### 8.3.3 ANALÝZA (ZJIŠŤOVÁNÍ) POTŘEB UŽIVATELŮ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Empirické metody a techniky zjišťování potřeb uživatelů si vyžadují dostatečný znalostní základ z oblasti sociologie a kulturní antropologie. Koordinátoři komunitního plánování nebo manažerský tým však obvykle nejsou zároveň odborníky právě v této oblasti, takže neumějí tento průzkum kvalitně navrhnout, realizovat a zpracovat, ale ani zadat. Při zjišťování potřeb je v tomto případě nezbytná spolupráce s odborníky. Komunitní plánovači mohou využít studenty oborů sociologie, sociální práce, kulturní antropologie apod. Je nutné, aby sběr dat vedl odborník, který šetření zaštití a připraví vzdělávání tazatelů, například zmiňovaných studentů.

Důležitá je spolupráce s poskytovateli služeb, protože u některých cílových skupin, jako jsou například uživatelé návykových látek, těžko mohou uspět tazatelé, kteří se v terénu neorientují. Přitom považujeme za žádoucí, aby se na realizaci zjišťování potřeb uživatelů řídicí skupina podílela v co největší míře. Zadání zkoumání potřeb uživatelů služeb pouze expertům může vést k tomu, že jako výstup výzkumu získáme údaje, které nedostatečně mapují to, co potřebujeme vědět; při šetření potřeb pouze expertním přístupem se z něho vytrácí místní jedinečnost. Pokud zadavatelé výzkumu chtějí provádět výzkum prostřednictvím expertů, je třeba, aby se zadavatelé alespoň aktivně podíleli na jeho přípravě (Havlík a Kubalčíková, 2005).

V praxi se často stává, že účastníci komunitního plánování nemají zcela jasnou představu o tom, co mohou od zjišťování potřeb a sběru dat očekávat, a zejména k čemu je možné získané údaje využít, a proto jejich očekávání mohou být nereálná. Rovněž si neuvědomují, že analýza potřeb má limitní dotaci nejen časovou, finanční či personální, ale také metodologickou. Právě při volbě výzkumných metod již může docházet k výrazné

redukci dat, jež budou získávána a zaznamenávána. **Znalost potřeb** uživatelů sociálních služeb se tedy stává **základním informačním zdrojem při vytváření komunitního plánu sociálních služeb**, a to především z toho důvodu, že komunitní plán má **vycházet vstříc potřebám uživatelů služeb s ohledem na místní možnosti a podmínky**. Ve své podstatě se jedná, jak se zmiňujeme výše, o zcela zásadně nový přístup, který je *de facto* tím, co dělá plánování „komunitním“. Už ta skutečnost, že začneme v dané lokalitě uživatele aktivně vyhledávat, oslovovat je a analyzovat jejich potřeby nikoli na základě statistických údajů, ale z jejich odpovědí a vyprávění, je pro proces a výsledek komunitního plánování značným přínosem. Bez přímého zapojení uživatelů podstupujeme riziko, že výsledkem našeho snažení bude pouze statistické zjišťování počtu a rozložení sociálních služeb na daném území bez odpovědi na otázku, zda stávající síť poskytovaných sociálních služeb odpovídá skutečným potřebám občanů v komunitě (Havlík a Kubalčíková, 2005).

Domníváme se, že zklamání, která mohou přinést výsledky expertního výzkumu, mohou mít kořeny v neznalosti předností a nedostatků jednotlivých výzkumných metod ze strany zadavatelů výzkumu a na druhé straně ve špatné orientaci v systému sociálních služeb a znalosti místních specifik ze strany expertů. Z našeho pohledu lze prvopočáteční a úzkou spoluprací mezi zadavateli a experty předcházet nedorozuměním a případným zklamáním. V první řadě je nutné definovat cíl a hlavní úkoly, jež mají být splněny, zvolit metody a následně zpracovat plán postupu prací. Volba vhodných výzkumných metod musí být spjata s cílem a předmětem práce. V této fázi je nezbytné mít rovněž na zřeteli podstatné rozdíly mezi kvalitativními a kvantitativními metodami výzkumu, které nespočívají pouze v odlišných filozofických základech, ale také v povaze získávaných dat a personální, časové a finanční náročnosti.

Pro získávání informací od uživatelů v oblasti zjišťování jejich potřeb a zájmů v rámci řešení výzkumu lze též úspěšně používat integrovaný přístup s převahou kvantitativní strategie. Ten klade zásadní důraz na interakci mezi tím, kdo je dotazován (byť použitím dotazníku) a tazatelem. V průběhu výzkumu je kladen důraz na interakci všech participujících subjektů. Je zřejmé, že pro zpracování závěrečných zjištění budou podle předpokladu charakteru výzkumného projektu převažovat kvantitativní metody a techniky výzkumu. Kromě zmíněných metod sběru dat lze rovněž využívat formální i neformální setkávání uživatelů, přičemž je nutné dopředu vypracovat strategii a metodiku sběru, analýzy, vyhodnocení a interpretace takto získaných dat. Pro výše zmíněné účely lze rovněž použít progresivní kvalitativní metodu pro získávání dat, jež získáváme za využití skupinové interakce vzniklé a probíhající v debatě na téma určené badatelem v rámci ohniskových skupin (focus groups).

#### **8.3.4 KATALOG POSKYTOVATELŮ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB**

Výstupem této fáze plánování by mělo být vytvoření databáze poskytovatelů sociálních služeb formou brožury či katalogu. Výsledky dotazníkových šetření lze úspěšně využít ke zmapování současného stavu nabídky v poskytování sociálních služeb, a i souvisejících aktivit. Forma dotazníku může být písemná či elektronická, nesmíme však zapomenout

uvést položky, kterými budeme zjišťovat základní údaje o sociálních službách (název zařízení, typ služby a zda se jedná a registrovanou sociální službu, cílová skupina, co služba nabízí, kapacita služby, dostupnost služby, kontaktní údaje, úhrada za službu, provozní doba apod.). Takto sebraná data mohou být po zpracování využita vydáním tištěného katalogu nebo zveřejněním katalogu v elektronické podobě na webových stránkách zadavatele. Doporučujeme kombinaci obou způsobů, ne všichni uživatelé sociálních služeb mají přístup k internetu či schopnosti a dovednosti s ním pracovat. Jako praktické se osvědčuje zařadit do katalogu také informace o dotčených a spolupracujících orgánech veřejné správy, neboť tyto údaje bývají ze strany veřejnosti v katalogu často vyhledávány.

Za optimální považujeme formu elektronického interaktivního katalogu, kdy sami poskytovatelé mohou pod přístupovým kódem ke své službě flexibilně a aktuálně měnit údaje o službě, jelikož tištěný katalog může v den svého vydání obsahovat neaktuální údaje.

### 8.1.5.1 INFORMAČNÍ SYSTÉM

Za zajímavý a inovativní počín v procesu KPSS považujeme vytváření informačních systémů sociálních služeb. Podstata těchto informačních systémů spočívá ve vybudování sítě informačních kiosků či míst, ze kterých mají občané možnost získávat jednoduchým způsobem přímo z ulice informace o poskytovaných sociálních službách a rovněž informace z úřadu práce o zaměstnanosti a nabídkách pracovních míst. Poskytovatelé sociálních služeb mají možnost jednoduchou formou prezentovat svou činnost a nabídku, v pravidelných intervalech vkládají data do informačního systému, který nepřipustí duplicitní vložení dat. Tento systém je pro poskytovatele a uživatele sociálních služeb bezplatný a je důležité, aby v něm byli zapojeni všichni poskytovatelé sociálních služeb na daném území. Zadavatelé mají díky tomuto systému přehled a kontrolu nad tím, co se odehrává v sociálních službách na daném území, tento informační systém můžou využívat i dotčené instituce a úřady.

Jako další podpůrnou metodu lze použít **mapy služeb**, které vznikají v jednotlivých pracovních skupinách v analytické fázi KPSS. V podstatě se jedná o výčet fungujících sociálních služeb s dostatečnou kapacitou (nebo i souvisejících aktivit) pro danou cílovou skupinu uživatelů na daném území a soupis služeb s nedostatečnou kapacitou, chybějících sociálních služeb, po nichž je aktuálně poptávka, i těch, po kterých aktuální poptávka není, ale můžeme ji předpokládat, a služeb přesahujících do více oblastí či cílových skupin. Dobře zpracovaná mapa služeb může vést k tomu, že odhalí absenci některých služeb v komunitním plánování, které lze pak přizvat.



## OTÁZKY

- Co je to sociálně demografická analýza a jaký má význam pro KPSS?
- Kde získáte data potřebná pro sociálně demografickou analýzu?
- Co je to SWOT analýza a jaký má význam pro KPSS?
- Proč je potřeba zjišťovat potřeby uživatelů sociálních služeb?
- Jaký je rozdíl mezi zjišťování potřeb sociálních služeb na daném území a zjišťování potřeb obyvatel a jaký to má význam pro KPSS?



## KORESPONDENČNÍ ÚKOL

Uveďte dostupné dokumenty, které byste jako realizátoři komunitního plánování sociálních služeb využili v analyticko-popisné fázi KPSS. Odevzdejte zpracované v rozsahu 2 NS do IS SU dle termínu stanoveného pedagogem na počátku semestru.

---



## SHRNUTÍ KAPITOLY

V této kapitole této studijní opory jste se seznámili s analyticko-popisnou fází procesu komunitního plánování, konkrétně popisem aktuální situace v obci, SWOT analýzou, analýzou finančních toků v sociálních službách, sociálně demografickou analýzou, analýzou již existujících dat a dokumentů, katalogem poskytovatelů sociálních služeb a informačními systémy v KPSS.

## 9 FÁZE A POSTUPY KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB-FÁZE PLÁNOVÁNÍ, IMPLEMENAČNÍ FÁZE

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Tato poněkud obsáhlá kapitola je věnována plánovací a realizační (implementační) fázi komunitního plánování sociálních služeb. V kapitole je kromě jiného popsána formulace mise, vize a cíle komunitního plánu jeho rozpracování do jednotlivých cílů a opatření. Dále se seznámíte s procesem vytváření a schvalování a implementace komunitního plánu.

---

### CÍLE KAPITOLY



Po prostudování této kapitoly student bude:

- Umět definovat misi a vizi KPSS.
  - Mít základní znalosti o problematice implementace KPSS.
  - Mít představu o tvorbě jednoduché tabulky cílů a opatření KPSS.
- 

### ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU



K prostudování této kapitoly student potřebuje 2,5 hodiny.

---

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Vize, mise, fáze plánování, implementace.

---

## 9.1 Fáze plánování

Prvním úkolem v této fázi je **zpracování vize**, jak mají sociální služby v dané komunitě vypadat, to znamená, že vize komunitního plánu formuluje společnou představu všech účastníků procesu komunitního plánování o rozvoji systému sociálních služeb a popisuje ideální cílový stav. **Hlavním cílem fáze plánování je vyjednávání a společná dohoda o návrzích priorit komunitního plánu sociálních služeb.** Převážná část práce spočívá na pracovních skupinách nebo na vytvořených týmech k dané problematice, jejichž členové diskutují o prioritách ve změnách v sociálních službách pro konkrétní cílovou skupinu uživatelů sociálních služeb. Vzájemná dohoda o prioritách komunitního plánu je důležitým rozhodnutím, protože podmiňuje další rozvoj nebo útlum konkrétních sociálních služeb. **Priority jsou rozpracovány do jednotlivých cílů, opatření a konkrétních aktivit, které zajistí realizaci.**

Podle Oriniakové a Roseckého (2003) mají práce ve fázi plánování procesu KPSS probíhat v následujících krocích:

### FORMULACE MISE A VIZE KOMUNITNÍHO PLÁNU

Tento první a nezbytný krok spočívá ve formulování společné představy všech účastníků procesu KPSS a má za úkol popsat ideální cílový stav, jelikož komunitní plán sociálních služeb je především závaznou dohodou či společenskou smlouvou všech zúčastněných stran o tom, jaký systém v komunitě by chtěli mít, jak bude podporován, které problémy systému sociálních služeb budou řešeny přednostně a jakým způsobem.

### DEFINICE PRIORITY KOMUNITNÍHO PLÁNU

Priority zřetelně definují, které sociální služby na území komunity mají být především podporovány, a pomáhají vytvářet nové programy a služby na podporu sociální integrace. Priority, jež vycházejí ze zpracovaných SWOT analýz a dalších výše zmíněných analytických podkladů, stanovuje řídicí skupina (manažerský tým) na základě doporučení pracovních skupin.

### ROZPRACOVÁNÍ PRIORITY DO ÚROVNĚ CÍLŮ, OPATŘENÍ A DÍLČÍCH AKTIVIT KOMUNITNÍHO PLÁNU

Stanovené a konsenzuálně přijaté priority je potřeba následně rozpracovat do jednotlivých cílů a do konkrétních opatření a aktivit vedoucích k jejich naplnění. Tento krok se odehrává v jednotlivých pracovních skupinách komunitního plánování pod vedením manažerů pracovních skupin. Za nezbytné považujeme určit ke každému cíli a opatření, která vedou k jeho naplnění, odpovědný subjekt za jejich realizaci, a to pochopitelně s jeho zřetelným souhlasem.

## FINANCOVÁNÍ REALIZACE VÝSTUPŮ KOMUNITNÍHO PLÁNU

Další nedílnou součástí komunitního plánu sociálních služeb musí být zcela konkrétní návrh financování jednotlivých cílů a opatření. Tento návrh by měl obsahovat výchozí zdroje financování a výši odhadovaných finančních prostředků potřebných k zajištění jednotlivých cílů a opatření. Je pochopitelné, že zejména při sestavování prvního komunitního plánu sociálních služeb se nevyhneme tomu, že budeme pracovat s nepřesnými údaji a odhady a někdy i nejistými zdroji financování. Čím však budou odhady přesnější a kvalifikovanější, tím bude komunitní plán realističtější a také pro veřejnost a politickou reprezentaci obce akceptovatelnější.

## KRITÉRIA PRO IMPLEMENTACI KOMUNITNÍHO PLÁNU

Komunitní plán by měl rovněž obsahovat kritéria, podle nichž by měla být hodnocena kvalita, efektivita, dostupnost a náklady sociálních služeb v obci, které budou v konkrétním plánovacím období realizovány. V komunitním plánu by měl být také uveden způsob hodnocení účinnosti a dopadu komunitního plánu do života obce (Oriniaková a Rosecký, 2003).

## 9.2 Proces vytváření návrhu plánu sociálních služeb

Součástí komunitního plánu sociálních služeb je zpracování opatření v oblasti podpory stávajících funkčních sociálních služeb a **návrhy opatření na změny v nabídce sociálních služeb.**

### Opatření se mohou zabývat:

- existujícími sociálními službami – udržení stejné nabídky služeb,
- změnami v poskytování současných sociálních služeb (rozšíření, transformování charakteru služby, zúžení nabídky apod.),
- návrhy na nové služby a chybějící činnosti.

Do priorit lze zahrnout zpracování systémových opatření zaměřených na zlepšení informovanosti poskytovatelů sociálních služeb o zdrojích financování, na aktuální situaci v lokalitě, na vzdělávací programy, na zvýšení jejich odbornosti apod. Pro uživatele a poskytovatele sociálních služeb je to často příležitost k vytvoření informačního systému a kontaktních míst zabývajících se problematikou sociálních služeb. Tato opatření mnohdy vycházejí ve stejném zpracování ze všech pracovních skupin, proto je vhodnější je v závěru zpracovat systémově jako společné cíle a opatření za všechny pracovní skupiny. Jejich vypracováním by se měla zabývat spíše řídicí skupina komunitního plánování a vydefinovat je jako společné cíle a opatření. Těžiště práce na návrhu komunitního plánu sociálních služeb je v pracovních skupinách a klade poměrně velké nároky na organizační a řídicí schopnosti manažerů pracovních skupin a vedoucího manažerského týmu. **Tvorba návrhu**

**plánu je poměrně časově náročná, a proto je třeba počítat s dostatečnou časovou dotací.** Přestože práce na návrhu plánu by měla probíhat podle schváleného harmonogramu, doporučujeme vypracovat a schválit podrobnější harmonogram setkávání pracovních skupin v plánovací fázi a koordinovat ho s plánem jednání manažerského týmu.

Za velmi užitečné považujeme vypracovat **jednotný metodický postup tvorby plánu**, kterým se budou všichni účastníci řídit; optimální variantou by bylo, kdyby se na jeho tvorbě podílel metodik KPSS a představil metodický postup na první schůzce každé pracovní skupiny zabývající se přípravou návrhu plánu.

Tato metodika by měla rovněž obsahovat **tabulku cílů a opatření** pro jednotlivé pracovní skupiny.<sup>53</sup>

**Velkou slabinou** řady komunitních plánů sociálních služeb je to, že **neobsahují časový harmonogram plnění, hodnotící indikátory a předpokládané výstupy.** Takto vypracované komunitní plány jsou prakticky nevyhodnotitelné a vágní a způsobují aktérům komunitního plánování zejména v realizační a evaluační fázi stávajícího cyklu a přípravné fázi nového cyklu komunitního plánování nemalé potíže, a to především v oblasti časové a personální dotace. Méně častým extrémem je naopak určitá rigidita cílů a opatření, kdy plánovači v dobré víře precizně vše definovat zapomínají na skutečnost, že řada položek, jako jsou například finanční zdroje či výše finančních prostředků, jsou pouze předpokládané položky a jejich strnulost tak brání určité potřebné míře flexibility.

Dalším kamenem úrazu bývá hlavně u prvních komunitních plánů **nereálnost navrhovaných cílů a opatření.** Jako velmi prospěšná se ukazuje pravidelná účast vedoucího manažerského týmu a koordinátora komunitního plánování alespoň na polovině všech schůzek pracovních skupin, které se budou zabývat tvorbou cílů a opatření, za účelem určité korekce a zabránění budování „vzdušných zámků“. Není nic horšího, než když pracovní skupiny investují nemalou energii a pracovní úsilí do tvorby cílů a opatření, jež jsou nakonec ve vyšší instanci odmítnuta kvůli jejich nerealnosti.

Souhlasíme se Zatloukalem (2008), že **další velkou slabinou** ve fázi návrhu plánu **je práce s výstupy získanými v analytické fázi.** Vzhledem k tomu, že se jedná o relativně velké množství dat, se často stává, že jim málokdo věnuje adekvátní pozornost. Přitom patří k úkolům manažera pracovní skupiny, aby pro jednání skupiny připravil podklady (nejdůležitější výstupy z analýz týkajících se dané cílové skupiny) a aby se skupinou výstupy prodiskutoval. Pozitivní roli by v tomto případě mohl sehrát rovněž koordinátor jako honorovaný člen manažerského týmu, který by mohl sebraná data analyzovat a připravit k projednání do pracovních skupin. Kromě výstupů z analýz by měli mít manažeři skupiny informace o těch částech politických programů a volebních programů jednotlivých politických uskupení zastoupených v zastupitelstvu, které se týkají rozvoje sociálních služeb

---

<sup>53</sup> Viz PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.



a péče na daném území s dopadem na jednotlivé cílové skupiny. Jsou-li tyto politické priority v souladu s prioritami komunitního plánování, je více než vhodné je implementovat do cílů a opatření připravovaného plánu. V opačném případě je nutné být argumentačně velmi dobře vybaven.

Otázka, kolik cílů a opatření za jednotlivé skupiny by měl ten či onen komunitní plán obsahovat, patří do oblasti metodické podpory. Domníváme se, že ani odpověď na tuto otázku nelze paušalizovat a že i v tomto případě by měla reflektovat místní podmínky a zjištěné potřeby.

### 9.3 Příprava a realizace procesu konzultací návrhu komunitního plánu

Díky **procesu konzultací** se může kdokoli vyjádřit k návrhu komunitního plánu sociálních služeb, který vznikl v pracovních skupinách. Pro toto vyjádření můžeme aplikovat několik **základních pravidel**, která byla vydefinována v rámci procesu komunitního plánování v Olomouci,<sup>54</sup> na nichž se autor rovněž podílel a která Zatloukal (2008) ve své práci shrnuje a rozšiřuje.<sup>55</sup>

Praxe však ukazuje, že zveřejníme-li výše zmíněná data, občané mají tendenci se k nim vyjadřovat více než k samotnému obsahu návrhu plánu. Připomínkujícím osobám musí být jasné, k čemu se mají vyjadřovat. Z těchto důvodů jsou pro proces konzultací rovněž vynechány kapitoly, ve kterých jsou obsaženy principy a základní východiska zpracování komunitního plánu, všechny podpůrné informace (metodologie a postup zpracování komunitního plánu včetně dalších informací potřebných pro jeho zpracování), k nimž vyjádření nepotřebujeme. Zbytečně bychom tím učinili materiál nepřehledným a zmatečným. Proces konzultací je nutné připravovat s dostatečným předstihem.

Kromě výše zmíněného je důležité dojednat kontaktní místa, na nichž budou k dispozici vytištěné návrhy komunitních plánů a formuláře, a stanovit strategii informování veřejnosti o procesu konzultací. Za podstatné považujeme mít dopředu naplánováno, jakými prostředky a kdy budou realizátoři KPSS veřejnost o chystaném procesu připomínkování informovat a již před zahájením procesu konzultací je nutné začít se skutečně intenzivní informační kampaní.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> *Pravidla pro sběr a zpracování připomínek* [on-line]. Olomouc: 2009 [cit. 2015-2-9]. Dostupné z: <http://kpss.olomouc.eu/page/aktuality/news-133/>.

<sup>55</sup> Viz ZATLOUKAL, Leoš. *Plánování rozvoje sociálních služeb metodou komunitního plánování*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2008. ISBN 978-80-244-2128-5.

PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

<sup>56</sup> O procesu konzultací můžeme informovat prostřednictvím periodik vydávaných radnicemi, na tiskové konferenci (nejlépe spojené s tiskovou konferencí rady města), prostřednictvím rozhovoru v regionální televizi nebo v dalších médiích, na internetových stránkách obce a letáků (např. v dopravních prostředcích, objektech poskytovatelů, ordinacích praktických lékařů).

Návrh komunitního plánu společně s pravidly pro sběr a vypořádání připomínek včetně připomínkových formulářů by měly být **dostupné na webových stránkách zadavatele ve formě, která umožňuje volné stažení těchto dokumentů**. Připomínky lze vypořádávat na schůzkách pracovních skupin a manažerského týmu postupně už v průběhu konzultací a případně je zpracovávat do finální verze komunitního plánu.

Proces konzultací by měl být zahájen veřejným projednáním návrhu komunitního plánu (konferencí), na kterém manažeři jednotlivých pracovních skupin představí cíle a opatření za své pracovní skupiny (vedoucí manažerského týmu prezentuje společné cíle a opatření). Naše zkušenosti však ukazují, že těchto konferencí se většinou účastní samotní aktéři komunitního plánování a primární cíl konference – představit návrh komunitního plánu širší veřejnosti – se tak mnohdy mívá účinkem.

## 9.4 Tvorba a schvalovací proces finální verze komunitního plánu

Po zpracování připomínek získaných v procesu konzultací vzniká tzv. **jádro finální verze komunitního plánu**, do kterého **nelze** s výjimkou stylistických či grafických důvodů **už zasahovat**.

**Finální verze komunitního plánu by měla zejména obsahovat:**

- obecné informace o metodě KPSS v takové míře, aby se v problematice mohli orientovat všichni občané,
- konkrétní informace o procesu komunitního plánování v obci,
- základní informace o obci,
- sociodemografické údaje o obyvatelstvu,
- informace o míře nezaměstnanosti, struktuře uchazečů o zaměstnání, o počtu chráněných dílen a chráněných pracovních míst vytvořených zaměstnavateli pro osoby se zdravotním postižením,
- informace o systému sociálního zabezpečení v lokalitě,
- stručný popis sociálních služeb na daném území včetně jejich financování,
- výsledky analýzy potřeb uživatelů a poskytovatelů sociálních služeb,
- informace o výstupech ze všech analýz, včetně citací z výzkumných zpráv nebo odkazů na ně a na další zdroje, které byly využity, a včetně data, k němuž jsou údaje platné,
- popis tvorby komunitního plánu včetně procesu konzultací a pravidel pro sběr a vyhodnocování připomínek,
- výstupy za jednotlivé skupiny – seznam členů pracovních skupin, SWOT analýzy, mapy služeb, jednotlivé cíle a opatření v přehledných tabulkách.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Obligatorní náležitosti, podmínky pro zpracování a strukturu střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb **kraje** jsou ukotveny v části sedmé vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů,

Množství a obsah údajů, jež zahrnuje komunitní plán, bývají přímo úměrné velikosti území a počtu obyvatelstva, na kterém se realizuje. Výše uvedené údaje často slouží i pro potřeby širší veřejnosti, je však třeba dbát, aby byly směrem k cílům a opatřením vyvážené, zbytečně nezahlucovaly čtenáře a neodváděly pozornost od merita komunitního plánu.<sup>58</sup>

## SCHVÁLENÍ KOMUNITNÍHO PLÁNU

Takto vybavená finální verze komunitního plánu musí ještě projít schvalovacím procesem. Za strategické považujeme projednat komunitní plán v dotčených komisích rady obce (města), jako například sociální komise, zdravotní komise, komise pro prevenci kriminality. Je-li v obci zřízena komise rady pro komunitní plánování, je pochopitelně projednání finální verze v této komisi nezbytné. Ve zmíněných komisích rady obce většinou zasedají odborníci z celého politického spektra zastoupeného v zastupitelstvu obce a jejich doporučení ke schválení komunitního plánu směrem k radě a zastupitelstvu obce může celý proces schvalování usnadnit. Za vhodné považujeme rovněž představení finální verze v jednotlivých zastupitelských klubech, praxe však bývá taková, že tyto kluby se spíše spoléhají na názory svých členů v odborných komisích rady. Je-li ve městě v rámci organizační struktury zřízena výše zmíněná „skupina pro dohodu“, patří schválení komunitního plánu k jejímu základnímu poslání.

**Schválení komunitního plánu v radě a zastupitelstvu dává politickou legitimitu procesu KPSS a zároveň určitou garanci, že se rozvoj sociálních služeb výrazně neodchýlí od směru vytyčeného komunitním plánem.** Schválení komunitního plánu orgány obce navíc dokládá vůli politické reprezentace realizovat sociální politiku koncepčně a dlouhodobě.

**Schvalování komunitního plánu politiky nemusí být úplně jednoduchý a hladký proces.** Politici jsou pochopitelně zvyklí schvalovat takové dokumenty, za jejichž realizaci nesou odpovědnost. Z tohoto důvodu je pro ně někdy obtížněji pochopitelné, že automaticky nepřebírají odpovědnost za naplňování cílů a opatření, u kterých by mohlo v průběhu implementace komunitního plánu dojít k selhání realizátora, a že schválení komunitního plánu z jejich strany má čistě deklaratorní povahu.

Na tomto místě se nabízí otázka, co nastane, když komunitní plán nebude politiky schválen. V takovém případě většinou jeho implementace probíhá za stejných podmínek, jako kdyby schválen byl, ale s určitou distancí politiků. Potíž může nastat v situaci, kdy je proces tvorby komunitního plánu financován z prostředků EU či jiných dotačních titulů a kdy jeho schválení politickou reprezentací je v projektu nastaveno jako hodnotící indikátor, a tudíž

---

<sup>58</sup> Autor se v rámci svého působení na Slovensku setkal s komunitním plánem města s počtem 33 tisíc obyvatel vypracovaným akademickým pracovníkem, který obsahoval 70 stran doprovodného textu a různých analýz a pouze 30 stran textu zabývajících se samotnými cíli a opatřeními komunitního plánu. Na druhé straně se můžeme setkat s jiným extrémem, kdy komunitní plán postrádá jakákoli analytická data.

hrozí vrácení či neproplacení finančních prostředků. I to je jeden z důvodů, proč je nutné hned od začátku s politiky jednat a získat je na „svou stranu“.

Komunitní plán je kromě jiného materiál, který může sloužit k propagaci a prezentaci práce v oblasti poskytování sociálních služeb, ale i nástrojem pro získávání dalších účastníků, a proto je důležité klást důraz nejen na obsah, ale také na jeho formu a grafickou podobu, jejíž realizaci doporučujeme svěřit odborníkům. Tištěnou formu by měli obdržet všichni zastupitelé a členové dotčených komisí rady obce, za více než vhodné považujeme jeho představení na tiskové konferenci pořádané radou obce. V elektronické podobě by měl být komunitní plán dosažitelný a volně dostupný ke stažení na webových stránkách zadavatele.

## 9.5 Realizační fáze – implementace plánu

Realizační fáze je naplněním a uskutečněním dohodnutých plánů. Zároveň s řízením realizace probíhá i kontrola a monitorování průběhu naplňování jednotlivých cílů a opatření KPSS. Výsledky monitoringu jsou velmi důležitým podkladem pro úvodní – hodnotící – fázi nového cyklu KPSS pro další plánovací období. Při implementační fázi musíme klást důraz na tyto oblasti:

- naplňování a hodnocení jednotlivých cílů a opatření,
- vytváření systému podpory pro implementaci,
- využívání a upevňování organizační struktury, která byla v rámci komunitního plánování vytvořena (Zbožínková, 2006).<sup>59</sup>

Implementační fáze plánu je ústřední fází celého procesu KPSS. Právě v této fázi se zřetelně projevuje nejen kvalita vytvořeného plánu a funkčnost organizační struktury KPSS, ale i to, do jaké míry jsou spolu schopni komunikovat realizátoři komunitního plánu i ostatní dotčené subjekty. Nebývá bohužel výjimkou, že veškerá energie v rámci procesu plánování je nasměrovaná do plánovací fáze, jež končí uložením vytištěných plánů tzv. do šuplíku. Plán, který není implementován, se stává mrtvým dokumentem, jenž se hodí maximálně k propagaci. Tím se komunitní plánování stává plánováním pro plánování, což ve svém důsledku může přinést neochotu aktérů komunitního plánování nadále plánovat rozvoj sociálních služeb touto metodou.

Účinnost naplňování jednotlivých opatření v komunitním plánu je možné zajistit postupy, které by měly být definovány ve vnitřní metodice komunitního plánování. Především je nutné zabezpečit, aby vytvořené pracovní skupiny komunitního plánování se i nadále pravidelně scházely a aby jednání každé pracovní skupiny bylo řízeno konstruktivně. Komunikace mezi jednotlivými subjekty vytvořenými v rámci komunitního plánování musí probíhat transparentně; v neposlední řadě je nezbytné vypracovat systém monitorování a hodnocení jednotlivých aktivit (cílů) a opatření.

---

<sup>59</sup> Zatloukal (2008) doplňuje tyto oblasti o úroveň řízení rizik.

Je potřeba mít na paměti, že toto období je charakteristické zjevným útlumem nadšení z „budování“ plánu a je zcela na manažerských dovednostech a schopnostech vedoucích (manažerů) pracovních skupin a potažmo i celého manažerského týmu, jak obsah schůzek pracovních skupin smysluplně naplnit, aby nedocházelo k odlivu jejich členů. Za důležité považujeme, aby manažeři měli vždy připravený dostatek informací o zdrojích financování, aktuální informace z orgánů obce a dotčených odborných komisí rady obce ze sociální oblasti, informace z centrálních orgánů veřejné správy týkající se připravovaných legislativních i ostatních systémových změn a sdělení o konání odborných a vzdělávacích akcí. Předmětem jednání by měly být informace o naplňování cílů a opatření za danou pracovní skupinu, aktuální informace od jednotlivých poskytovatelů z kraje apod. Tento stručný výčet možných bodů jednání pracovní skupiny ukazuje, že implementační fáze klade nemalé nároky na schopnost manažerů získávat potřebné informace a jejich angažovanost v sociální oblasti.

### 9.5.1 NAPLŇOVÁNÍ A HODNOCENÍ JEDNOTLIVÝCH CÍLŮ A OPATŘENÍ

Implementace plánu probíhá podle příslušného ustanovení zákona o sociálních službách po dobu tří let. V tomto období je třeba naplnit co největší množství naplánovaných cílů a opatření. Důležitým nástrojem pro implementaci jsou **roční realizační plány**,<sup>60</sup> které vznikají v jednotlivých pracovních skupinách a precizněji konkretizují již schválené cíle a opatření komunitního plánu sociálních služeb.

Rozhodnout se mezi značným množstvím opatření může být někdy nesnadný úkol, a proto doporučujeme provést postupné **přiřazení priorit jednotlivým cílům a opatřením**, kdy jsou vyhodnoceny všechny vnější a vnitřní faktory, které mohou realizátorům plánu pomoci či zkomplikovat uskutečnění naplánovaných opatření.

Pohledů na přiřazování priorit cílům a opatřením může být několik a je efektivní soubor pohledů kombinovat. Z **ekonomického pohledu** můžeme opatření rozdělit na ta, která budou z rozpočtu z veřejných zdrojů, EU, jiných a soukromých zdrojů; přednostně můžeme začít s realizací nejméně ekonomicky náročných cílů a opatření. **Aspekt místní potřeby** zhodnocuje naléhavost dané služby či aktivity v lokalitě, obdobě je tomu u pohledu **odborné potřeby** služby. Hledisko **politické potřeby** služby nás vede k vyhodnocování práce s politickými prioritami; neméně důležitý je aspekt zohledňující **organizační náročnost** (rozsah a velikost) služby a **odbornou náročnost** služby (i v tomto případě je vhodné začít s realizací méně náročných cílů a opatření).

V této rovině implementace se rovněž zabýváme zajišťováním plánovaných zdrojů určených pro realizaci cílů a opatření a bližší specifikací předpokládaných realizátorů cílů a opatření uvedených v komunitním plánu. Naplňování cílů a opatření je třeba průběžně monitorovat, a to nejlépe pomocí připravených a pokud možno přehledných a jednoduchých monitorovacích tabulek. Je pochopitelné, že tuto činnost poskytovatelé sociálních

<sup>60</sup> Někteří autoři místo termínu roční realizační plány používají pojem **roční akční plány**.

služeb nevykonávají právě s největším nadšením, a proto je nutné ji poskytovatelům co nejvíce usnadnit (např. sladit co nejvíce strukturu monitorovacích tabulek s tabulkami, jež vykazují svému zřizovateli, kraji či MPSV).

## REDUKCE STÁVAJÍCÍCH SLUŽEB

Kvalitní komunitní plán a proces jeho vzniku většinou odhalí, které sociální služby nejsou v lokalitě potřebné, nebo jejich nabídka převyšuje poptávku. Jak jsme již zmínili v první kapitole, v devadesátých letech 20. století nastal očekávaný rozvoj zejména v oblasti poskytování sociálních služeb osobám znevýhodněným zdravotním handicapem, který byl především v prvním období charakterizován určitou živelností v pozitivním slova smyslu, jež se snažila spontánně reagovat na aktuální potřeby praxe. Tato situace měla za následek, že hlavně ve větších městech bylo možné pozorovat prudký nárůst sociálních služeb pro osoby se zdravotním handicapem, který reagoval nejen na potřeby a poptávku, ale často odrážel i vzájemnou rivalitu poskytovatelů služeb. Takto vzniklý převis poněkud nepřehledné nabídky služeb s sebou nesl stín nedůvěry jak u uživatelů a jejich zákonných zástupců, tak i zástupců orgánů veřejné správy, jež se podílely na financování sociálních služeb.

Tento problém může pomoci řešit právě metoda komunitního plánování, jejímž hlavním cílem je vytvořit systém sociálních služeb na místní úrovni, který odpovídá zjištěným místním potřebám, reaguje na lokální odlišnosti a zajišťuje, že finanční prostředky vynakládané na služby jsou využívány efektivně. Tento cíl se však v praxi obtížně naplňuje, přestože se nabízí řada důvodů pro zrušení či omezení sociálních služeb v lokalitě.<sup>61</sup>

**Rušení či omezení provozu sociální služby je vždy nepopulární krok, k němuž se většinou ze strany realizátorů komunitního plánu nikdo nechce hlásit.** V případě, že na daném území chybí jiný typ služby, považujeme za nejméně bolestivé řešení nabídnout v rámci procesu komunitního plánování podporu zanikající službě a materiální, finanční či personální pomoc, bude-li ochotna toto bílé místo na mapě služeb zaplnit.

### 9.5.2 VYTVÁŘENÍ SYSTÉMU PODPORY PRO IMPLEMENTACI

I po schválení komunitního plánu je třeba pokračovat v dosavadním způsobu práce a setkávání a zajistit tak cykličnost procesu komunitního plánování. Nejdůležitějším prvkem, který pomáhá zajistit úspěšnou implementaci plánu, je efektivní výměna informací mezi všemi aktéry na všech úrovních řídicích procesů komunitního plánování, a to zejména v oblasti legislativních změn, financování sociálních služeb a naplňování standardů kvality

---

<sup>61</sup> Službu například využívá málo uživatelů, náklady na poskytování služby jsou neúměrně vysoké; služba nespĺňuje kritéria kvality daná standardy kvality sociálních služeb; klienti využívají spíše fakultativní činnosti, jež služba nabízí; výstupy z realizovaných analýz vykazují, že po službě není poptávka.

sociálních služeb. Příkladem vytváření systému podpory pro implementaci může být zapojování pracovních skupin do rozhodovacích procesů v oblasti financování sociálních služeb, které uvádíme níže.

Pomíjeným, ale velmi důležitým prvkem podpory implementace je vzdělávání realizátorů komunitního plánování. Často můžeme být svědky toho, že někteří členové pracovních skupin, ale i další účastníci komunitního plánování, včetně zástupců zadavatele, mají pouze mlhavé povědomí o tom, co je metoda komunitního plánování, přestože se jí aktivně účastní. Předmětem vzdělávání mohou být nejen informace o samotném procesu komunitního plánování, ale také o legislativních změnách v oblasti poskytování sociálních služeb, kurzy zaměřené na fundraising, psaní projektů, komunikaci, manažerské dovednosti apod.

### 9.5.3 VYUŽÍVÁNÍ A UPEVNĚVÁNÍ ORGANIZAČNÍ STRUKTURY KPSS

Organizační struktura vytvořená v rámci komunitního plánu sociálních služeb je velmi dobře využitelná i při dalším působení v systému sociálních služeb. Proto je užitečné využít jejích zkušeností a napojit na její činnosti další subjekty, které působí na úrovni obce v sociální oblasti. Je tedy třeba propojit zejména činnosti řídicí skupiny a pracovních skupin se sociální komisí obce či dalšími dotčenými komisemi rady obce a zajistit informovanost rady a zastupitelstva obce i dalších odpovědných osob o aktuálních činnostech uvedených subjektů. K upevnování organizačních struktur přispívá také striktní dodržování pravidel, která byla stanovena ve statutech a jednacích řádech subjektů KPSS, a pravidelné konzultace o rozhodnutích rady a zastupitelstva obce v sociálních otázkách s řídicí skupinou (manažerským týmem) a pracovními skupinami KPSS.

Implementační fázi celý proces komunitního plánování nekončí, řada informací, nenaplněných cílů a opatření a různých dalších výstupů procesu komunitního plánování se stává podkladovým materiálem další přípravné, a především analytické fáze nového procesu KPSS pro nové plánovací období. Tato cykličnost procesu KPSS je jedním z hlavních a determinujících znaků metody komunitního plánování.

#### OTÁZKY



- Jaká znáte základní pravidla procesu konzultací návrhu komunitního plánu, která byla vydefinována v rámci komunitního plánování v Olomouci?
- Kdo schvaluje komunitní plán sociálních služeb?
- Co by měla zejména obsahovat první verze komunitního plánu?
- Co jsou to roční realizační plány?

- Z jakého důvodu je redukce stávajících sociálních služeb nezbytnou součástí procesu KPSS?
- 



### **KORESPONDENČNÍ ÚKOL**

Popište podrobněji, co by měla obsahovat finální verze komunitního plánu sociálních služeb. Opírejte se minimálně o dva odborné zdroje. Odevzdejte zpracované v rozsahu 2 NS do IS SU dle termínu stanoveného pedagogem na počátku semestru.



### **SHRNUTÍ KAPITOLY**

Kapitola se zabývala plánovací a realizační (implementační) fází komunitního plánování sociálních služeb. V kapitole je kromě jiného popsána formulace mise, vize a cíle komunitního plánu jeho rozpracování do jednotlivých cílů a opatření. Dále jste byli seznámeni s procesem vytváření a schvalování a implementace komunitního plánu.

---



## 10 EVALUACE V PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB. ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI DO PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Tato kapitola se zabývá evaluací procesu KPSS a kritérii kvality KPSS. Dále se věnuje problematice zapojování veřejnosti, mýty o zapojování veřejnosti, výhodami a nevýhodami zapojování veřejnosti, obavami ze zapojování veřejnosti a úrovněmi zapojování veřejnosti.

---

### CÍLE KAPITOLY



Student bude po prostudování kapitoly:

- Umět definovat některé obavy ze zapojování veřejnosti.
  - Získá představu o problematice NIMBY syndromu.
  - Schopen posoudit výhody a nevýhody zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů.
- 

### ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU



Student potřebuje k prostudování této kapitoly 2 hodiny.

---

### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Evaluace, NIMBY syndrom, zapojování veřejnosti.

---

## 10.1 Evaluace v procesu komunitního plánování

### 10.1.1 OBECNÉ CHARAKTERISTIKY EVALUACE

Velmi významnou, ale ne příliš populární, a dokonce často opomíjenou součástí procesu KPSS je hodnocení neboli evaluace, prostřednictvím které zjišťujeme, jaké změny komunitní plánování v oblasti poskytování sociálních služeb přineslo, přičemž nestačí výstupy plánování pouze popsat, ale je nutné je především interpretovat.

**Evaluace** (z fr. évaluer – vyhodnotit) je systematické posouzení kvality a hodnoty, popřípadě významu určitého objektu. Obvykle se vztahuje k tzv. programové evaluaci jako sociálněvědní aktivitě zaměřené na sběr, analýzu, interpretaci, syntézu a sdělování informací o činnosti a efektivitě veřejných politik a programů (Rossi, Lipsey a Freeman, 2004).

Rossi, Lipsey a Freeman (2004, s. 28) ve své publikaci definují programovou evaluaci jako „... využití metod sociálního výzkumu k systematickému zkoumání efektivity programů sociální intervence“.

Evaluaci lze v obecné rovině obecně chápat jako „... formu disciplinovaného zkoumání, která aplikuje vědecké procedury ke sběru a analýze informací o obsahu, struktuře a výsledcích programů, projektů a naplánovaných intervencí“ (Smutek, 2005, s. 9).

Abychom mohli práci zhodnotit, tedy posoudit, zda mají její výstupy pozitivní dopad v širším slova smyslu, musíme je nějakým způsobem monitorovat, to znamená sledovat pravidelné aktivity a sbírat a evidovat informace o určitém jevu. Na základě takto získaných informací je potom třeba zhodnotit, jestli tyto výstupy odrážejí kvantitu a kvalitu, zda poskytují dostatečné množství informací pro zhodnocení a jestli můžeme na základě těchto výstupů vyslovit určitý závěr a poučení pro budoucí rozhodovací procesy. V praxi se můžeme setkat s tím, že se pojmy monitoring a evaluace slučují (Plamínek a kol., 1996).

**Tab. 3.3** Monitoring a evaluace

<b>Monitoring</b>	<b>Evaluace</b>
Monitoring je rutinní sběr a evidence informací o určitých aktivitách a výstupech. Smyslem je zajistit pravidelnou zpětnou vazbu a tím pomáhat organizaci při rozhodování.	Evaluace je (na základě zjištěných informací) posouzení a zvážení, zda naše aktivity a výstupy jsou skutečně žádané, prospěšné a efektivní. Smyslem je zjistit, jak můžeme kvalitu práce zlepšit.

Zdroj: Plamínek a kol., 1996, s. 110 (upraveno).

Při **monitorování** můžeme například klást otázky: *Kdo využívá naše služby? Kolik zákazníků za měsíc (rok) využilo naše služby? Jaké náklady máme na zajištění služby? Z jakých zdrojů a v jaké výši jsou služby financovány?* Při **evaluaci** můžeme například klást otázky: *Plníme potřeby našich klientů? Jaký je trend ve využívání našich služeb? Vynaložili jsme prostředky k zajištění služeb efektivně? V čem jsme udělali chyby? Jaká opatření je třeba přijmout pro budoucnost? Jak jsme zhodnotili naše úsilí?* (Plamínek a kol., 1996).

V obecné rovině Patton (in Miovský, 2006, s. 116) popisuje tyto **typy evaluace**:

- „*evaluace přípravy (plánování)*,
- *evaluace procesu (provádění, realizace)*,
- *evaluace výsledků (výstupů, dopadů)*.“<sup>62</sup>

Kromě výše uvedeného členění se ještě můžeme setkat s rozdělením evaluací na **evaluace procesu a evaluace dopadu** (Smutek, 2005). Evaluace dopadu se zaměřuje na rozsah, v jakém byly cíle dosaženy, zatímco evaluace procesu se zaměřuje na to, jakým způsobem byl program implementován.

V oblasti sociální práce se můžeme rovněž setkat s pojmem **evaluace efience**, která se zabývá užitečností vynaložených nákladů.

## 10.1.2 EVALUACE V KOMUNITNÍM PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

„*Pro účely komunitního plánování budeme evaluaci chápat jako proces důkladného sběru a následného zhodnocení informací o průběhu tvorby a implementace komunitního plánu a o jeho kvalitativních i kvantitativních výsledcích, s cílem učinit na základě zjištěných skutečností potřebná rozhodnutí*“ (Krbcová Mašíňová a Polesný, 2008, M9, s. 6).

Pokud evaluační proces vhodně uchopíme, může nám například pomoci ověřit, zda opravdu naplňujeme to, co si myslíme, že naplňujeme.<sup>63</sup>

Praktické schéma procesu evaluace nabízejí autoři Taylor-Powellová, Steeleová a Douglass (in Zatloukal, 2008). Popisují v něm pět základních fází, jimž je třeba věnovat pozornost:

1. zapojení *stakeholders*, tedy zainteresovaných osobností a skupin v komunitě,
2. zaměření evaluace – jde o stanovení předmětu zájmu a cíle evaluace,

<sup>62</sup> Viz MIOVSKÝ, Michal. *Kvalitativní přístup a metody v psychologickém výzkumu*. Praha: Grada Publishing, 2006. ISBN 80-247-1362-4.

PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

<sup>63</sup> Viz KRBCOVÁ MAŠÍŇOVÁ, Lenka a Michal POLESNÝ, eds. *Deset kroků procesem komunitního plánování*. Ústí nad Labem: Centrum komunitní práce Ústí nad Labem, 2008. ISBN 978-80-254-2800-9.

PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

3. sběr dat – je důležité naplánovat, odkud získáme informace nezbytné pro hodnocení,
4. interpretace dat – protože rozhodující nejsou pouhá data, ale jejich interpretace, je nutné naplánovat, jakým způsobem bude s daty dále nakládáno a jakým způsobem z nich hodnotitelé budou vyvozovat své závěry,
5. využití – při evaluaci je třeba si počínat stále s ohledem na to, k čemu má evaluace sloužit.

Kromě těchto fází by se podle autorů do plánu evaluace mělo promítnout i řízení evaluace (odpovědnosti, rozpočet, časový plán apod.) a je vhodné udělat i malou **metaevaluaci**, tedy zhodnocení samotné evaluace.

Není a ani nemůže být předmětem této publikace podrobněji se zabývat jednotlivými typologiemi fází evaluačního procesu či jejich komparací, stejně jako metodickými postupy a doporučeními evaluace v procesu komunitního plánování, a proto odkazujeme na díla výše citovaných autorů.

### **10.1.3 EVALUACE KVALITY PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ**

Hodnocení kvality samotného procesu komunitního plánování je ústředním prvkem jak pro probíhající, tak pro další cykly KPSS v dané lokalitě. Vhodným nástrojem pro evaluaci kvality samotného procesu plánování mohou být kritéria kvality plánování sociálních služeb, o kterých se stručně zmíníme.

#### **KRITÉRIA KVALITY PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB**

V současné době se plánování sociálních služeb stává běžným přístupem k zajištění potřebné sítě sociálních služeb obcí a krajů. Stejně jako v oblasti poskytování sociálních služeb, také v oblasti KPSS 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 KPSS je vytvoření udržitelných a efektivních systémů sociálních služeb na daném území, jež 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 zřetelněji vnímala, a to zejména v oblasti tvorby krajských plánů sociálních služeb, nejednotnost výstupů vzniklých plánů, jejich nekompatibilitu 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 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 ustanovené. Ta se skládala z řady odborníků, kteří se plánováním sociálních služeb dlouhodobě zabývají, a to až 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, jež jsou jedním z hlavních výstupů této veřejné zakázky. Celá koncepce kritérií kvality plánování sociálních služeb a znění jednotlivých kritérií byly ověřeny v osmi městech ČR a na základě výsledků ověřování došlo k jejich korekci.

Jsme přesvědčeni, že kritéria kvality plánování sociálních služeb<sup>64</sup> 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 sebehodnocení, což by se ve svém důsledku mělo pozitivně projevit i kvalitnější reflexí potřeb uživatelů sociálních služeb.

## 10.2 Zapojování veřejnosti do procesu komunitního plánování

Zapojování veřejnosti nebo také účast veřejnosti na rozhodování se neomezuje pouze na rozšiřování informací, ale jeho podstatou je získávání názorů veřejnosti a využití těchto názorů při přípravě rozhodnutí. Vnímání a přijetí každého rozhodnutí veřejné správy ze strany veřejnosti je zásadně ovlivněno měrou, jakou mohou občané ovlivnit jeho znění. Zapojení veřejnosti je velmi důležitou a značně širokou oblastí komunitní práce, tedy KPSS.

### 10.2.1 NĚKTERÉ OBAVY ZE ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI

V první řadě je třeba upozornit na skutečnost, že zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů je v mnohých komunitách novinkou, která vzbuzuje i určité obavy, a to zejména u politické reprezentace. Creighton (in Zatloukal, 2008) a Úlehla (2002a) uvádějí několik možných obav, jež mohou mít místní politici při úvahách o intenzivnějším zapojení občanů do rozhodování v komunitě, které mohou podle Úlehly (2002a, s. 8) ústit v následující otázky:

- „Nepodkopává toto pojetí principy zastupitelské demokracie?”
- Neznamena to, že zastupitelé budou mít svázané ruce?
- Nedodává to „aktivistům“ nepřiměřenou důležitost?

<sup>64</sup> Kritéria kvality plánování sociálních služeb jsou dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/6681/kriteria.pdf>

- *Neotevívá se tím přílišný prostor všem, kdo jsou proti?*
- *Není to jen příležitost pro poraženou opozici? “*

Někteří volení zástupci mají starost, zda široké zapojení veřejnosti nepodkopává zastupitelský systém vládnutí a nedostává se příliš blízko k přímé demokracii. Zastupitelská tělesa, jež mají snahu veřejnost široce zapojit, obvykle zjišťují, že participace veřejnosti neomezuje politickou úlohu volených zástupců, ačkoli tuto úlohu v leccčem pozměňuje. Jestliže zastupitelé mohou mít starost o podstatu zastupitelského vládnutí, v mnoha komunitách se dnes obyčejný člověk necítí částí rozhodovacího procesu. Rozhodnutí dělá „radnice“, „politici“, „ti nahoře“, mnoho lidí je také přesvědčeno, že rozhodují jacísi neznámí experti, nebo že rozhodování mají v rukách jakési tajemné, či dokonce spiklenecké síly (Úlehla, 2002a).

Takovéto pochybnosti jsou v našich podmínkách opodstatněné a je třeba na ně odpovídat jak v průběhu komunitního plánování, tak zejména v jeho přípravné fázi. Komunitní plánování je postaveno na přesvědčení, že v obci v souvislosti s rozhodováním v oblasti věcí veřejných vzniká ideální prostor pro naplnění tak často deklarované podstaty zastupitelské demokracie – být službou občanům. Tato příležitost však nebývá u nás často chápána ani využívána.

## **10.2.2 NĚKTERÉ MÝTY O ZAPOJOVÁNÍ A PARTICIPACI VEŘEJNOSTI**

Autorky Teuschelová a Oriniaková (2003) ve své publikaci uvádějí několik mýtů, s nimiž se můžeme setkat při zapojování a participaci veřejnosti do rozhodování o věcech veřejných, které níže stručně popisujeme. Na jedné straně přistupují občané k zapojování veřejnosti s nedůvěrou, na straně druhé jsou ti, kdo mají moc rozhodnout, často přesvědčeni, že zapojování veřejnosti proces prodražuje, prodlužuje nebo se „zbytečným odhalováním“ zvyšuje společenský odpor vůči plánovaným opatřením. Přesto jsou prokazatelné výhody zapojení veřejnosti opomíjeny a k procesům zapojení veřejnosti se přistupuje z mnoha důvodů s nedůvěrou.

### **MÝTUS Č. 1: JE TO KOMUNISTICKÉ**

*„Zapojování veřejnosti je v postkomunistické společnosti poměrně nový fenomén a jeho prosazování se potýká s mnoha překážkami. Tradice účasti veřejnosti na rozhodování byla za komunismu nepochybně zkompromitována a zformalizována. Názvy používané nyní při zapojování veřejnosti jako občanská poradní komise nebo plánovací víkend jsou potom vnímány jako další subotnik nebo v našich podmínkách nepovinně povinná ‚akce Z‘“ (Teuschelová a Oriniaková, 2003, s. 3).*

### **MÝTUS Č. 2: JE TO DRAHÉ**

Světová banka (v Teuschelová a Oriniaková, 2003) v této souvislosti uvádí, že oproti obvyklému názoru nemusí být zapojení veřejnosti nákladné a zpravidla stojí méně, než se

očekávalo. Je zřejmé, že na to, aby se mohlo uskutečnit například veřejné projednání, je nutné vynaložit další finanční prostředky. Na počátku se díky zapojení veřejnosti realizace významného rozhodnutí prodraží.

*„Na druhé straně jsou však zvýšené počáteční náklady vyváženy úsporami v dalších fázích realizace. Díky zapojení veřejnosti se zpracuje projekt, který je ‚šitý‘ na místní podmínky. Propagace, která je součástí zapojení veřejnosti, zvýší společenskou a politickou průchodnost navrhované akce. Pokud vtáhneme veřejnost do přípravy významného rozhodnutí od počátku, vyhneme se situaci, kdy veřejnost zablokuje rozhodnutí těsně před jeho uskutečněním, a my ušetříme náklady spojené se soudním řešením sporu“ (Teuschelová a Oriniaková, 2003, s. 3).*

### **MÝTUS Č. 3: TRVÁ TO PŘILÍŠ DLOUHO**

Zapojování veřejnosti vyžaduje dostatečný čas pro informování občanů, sběr a vyhodnocování jejich připomínek. To způsobuje odklad v počáteční fázi rozhodovacího procesu. Mezinárodní studie ukazují, že čím dříve v rozhodovacím procesu se zapojováním veřejnosti začne, tím efektivněji proces probíhá. Včasné zapojení veřejnosti umožňuje investorovi získat další informace, jež mohou být přímo použity v plánování záměru a které by získával jen se značnými obtížemi. Včasné informování veřejnosti o chystaném opatření pomáhá zajistit hladký průběh pozdějšího projednávání bez zbytečných emocí, včasná komunikace zamezuje pochybnostem o cílech projektu. Obecným argumentem prezentovaným i Světovou bankou je, že kvalitní zapojení veřejnosti obvykle vyžaduje prodloužení přípravné fáze rozhodování, veřejnost musí být informována, její připomínky analyzovány a zpracovány. Po počátečním zdržení však nastává zrychlení celého rozhodovacího procesu a vzniklé časové ztráty se vyrovnávají (Teuschelová a Oriniaková, 2003).

### **MÝTUS Č. 4: ZVYŠUJE SPOLEČENSKÝ ODPOR**

Dalším důvodem, pro který není zapojování veřejnosti do rozhodování zpravidla používáno, je obava, že zvyšuje pravděpodobnost veřejného odporu vůči návrhu. Faktem je, že veřejné projednávání činí proces rozhodování transparentním. Otevření plánovacího procesu může zvýšit nebezpečí odmítnutí projektu kvalitně informovanou veřejností. Průhlednost také nutí investory přijmout rozhodnutí, které nevyhovuje bezezbytku jejich záměrům.

*„Je nutné si uvědomit, že v demokratické společnosti ani uzavřené rozhodování neutají potenciálně kontroverzní opatření veřejné správy nebo investiční záměry. Vzhledem k existujícím požadavkům na pasivní i aktivní přístup k informacím je pravděpodobné, že kontroverzní opatření bude odhaleno například politickou opozicí, národními či lokálními nevládními organizacemi, případně médii“ (Teuschelová a Oriniaková, 2003, s. 4).*

### 10.2.3 DŮVODY PRO ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI A JEHO VÝHODY

Existuje mnoho důvodů pro zapojování veřejnosti. Podle Teuschelové a Oriniakové (2003) k zapojování veřejnosti přispívá zejména některý z těchto důvodů: právní důvody, sociálně-politická potřeba nebo pragmatická motivace. Z pohledu zapojování veřejnosti do procesů komunitního plánování považujeme za nejdůležitější **sociálně-politické důvody**, jež autorky shrnují následovně Včasným a kvalitním zapojením veřejnosti získává obec a její politická reprezentace přirozenou cestou podporu mezi občany pro svá rozhodnutí, což přináší i vyšší kredibilitu zastupitelů a příznivý ohlas občanů, kteří oceňují transparentnost a otevřenost. Rovněž zohlednění širokého spektra názorů může ve svém důsledku předcházet budoucím konfliktům. Dalšími přínosy pro vedení obce, jež se soustavně zabývá zapojováním veřejnosti, jsou nastolení vzájemné důvěry mezi občany a vedením obce, zlepšení atmosféry v obci a další možnost pro politickou reprezentaci, jak zviditelnit a vysvětlit své názory. Sociálně-politické důvody pro zapojení veřejnosti jsou postaveny na zjištění, že pouhý soulad předpokládaných záměrů s právními a technickými normami nemusí být postačující zárukou bezkonfliktnosti prováděných rozhodnutí. Nejdůležitějším sociálně-politickým důvodem pro zapojení veřejnosti je výskyt tzv. **NIMBY syndromu**.<sup>65</sup>

### 10.2.4 NEVÝHODY SYSTÉMU ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI

Kromě výše popsaných výhod zapojování veřejnosti do procesu plánování tento systém může přinášet i nevýhody. Zapojení veřejnosti bývá často provázáno finančními a časovými obtížemi, které mohou být komplikovány problémy spojenými s nedostatkem zkušeností v oblasti zapojování veřejnosti. Zapojení veřejnosti na počátku projektu většinou prodlužuje jeho přípravnou fázi a přináší s sebou i organizační potíže. Počáteční investice spojené se zapojováním veřejnosti se navíc obtížně zdůvodňují. Již na začátku je nutné počítat s finanční a časovou rezervou na jeho realizaci. Je rovněž nezbytné určit tým lidí, kteří budou kompetentní komunikaci s veřejností zajišťovat. Je třeba mít na zřeteli, že neodborně vedené zapojování veřejnosti může přinést nulové, nebo dokonce negativní důsledky a často vede k nízké účasti občanů na veřejném projednávání záměru.

### 10.2.5 ÚROVNĚ ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

V literatuře se můžete setkat s typologií zapojování veřejnosti do věcí veřejných, které vám mohou zlepšit orientaci v tom, jakým způsobem se veřejnost zapojuje do procesů tvorby koncepcí a rozhodování. Asi nejznámější a nejvíce citovaný je tzv. **žebřík občanské participace**, na kterém v roce 1969 americká vědkyně a politická konzultantka **Sherry**

---

<sup>65</sup> Spojení písmen **NIMBY** je akronym, tvořený počátečními písmeny anglických slov **Not In My Back Yard**, tj. česky „ne na mém dvorku“. Charakterizuje postoje lidí, kteří odmítají, aby nějaká obecně spíše prospěšná, nebo dokonce nezbytná stavba byla nablízku jejich domova. Předmětem takových protestů bývá typicky dálnice, letiště, skládka, ale také věznice nebo útulek pro uprchlíky. Pojem se poprvé vyskytl v USA, počátkem osmdesátých let 20. století. Podrobné studium průvodních projevů a společenského pozadí **NIMBY** přineslo jasný poznatek, že tento jev není vyvolán manipulací s občany, ale jejich oprávněnou nedůvěrou v rozhodnutí, která nejsou dostatečným způsobem veřejně kontrolována.



Arnsteinová ve své stati „A Ladder of Citizen Participation“ zpřehlednila a vymezila osm úrovní příček participace, které blíže popisuje řada autorů zabývajících se danou problematikou (Kolářová, 2008; Kubalčíková a Krchňavá, 2010; Zatloukal, 2008).

Proto zde nabízíme méně známé členění úrovní zapojení veřejnosti tak, jak je ve své práci popisují Teuschelová a Oriniaková (2003).

Z níže uvedeného pohledu na typologii zapojení veřejnosti je zřejmé, že každá úroveň účasti občanů umožňuje naprosto odlišnou míru veřejné kontroly připravovaných rozhodnutí.

### ÚROVEŇ 1: PŘÍMÁ DEMOKRACIE

*„Při využití principů přímé demokracie dává ‚rozhodovatel‘ právo rozhodnout zcela do rukou občana. Občané sami většinou prostřednictvím různých forem hlasování vybírají řešení. Nejčastěji uváděným postupem přímé demokracie jsou referenda. V České republice je institut formálního referenda vyhrazen pouze pro některé situace, nicméně neformální referendum může být využito v řadě dalších případů.“* (Teuschelová a Oriniaková, 2003, s. 12)

### ÚROVEŇ 2: SPOLEČNÉ ROZHODOVÁNÍ S DOTČENÝMI OBČANY

Při společném rozhodování se zástupci veřejnosti přímo podílejí na rozhodování. Rozhodovatel, který přistupuje k tomuto zapojení občanů, je ochoten otevřeně diskutovat o koncepčním řešení záměru a společně se zainteresovanými stranami optimalizovat připravované rozhodnutí. *„Společné plánování může přinést ‚rozhodovateli‘ zamezení veřejným střetům, zvýšení jeho veřejného kreditu a podporu realizace takto přijatých rozhodnutí“* (Teuschelová a Oriniaková, 2003, s. 12). Jako příklad společného plánování je možné uvést ustanovení jednoúčelových občanských poradních komisí, akční plánování atd.

### ÚROVEŇ 3: OFICIÁLNÍ KONZULTACE S VEŘEJNOSTÍ

Oficiální konzultace s veřejností jsou oficiálním jednáním rozhodovatele s dotčenými a zainteresovanými občany. *„Konzultace se od sběru názorů a připomínek občanů odlišuje především v jasně stanovené povinnosti rozhodovatele použít získané informace pro rozhodovací proces – rozhodovatel se volbou této úrovně veřejně zavazuje, že seriózně posoudí všechny přijaté podněty“* (Teuschelová a Oriniaková, 2003, s. 12–13).

Oficiální konzultace s veřejností jsou nejčastěji používány tam, kde si připravované rozhodnutí vyžaduje (ať z právních či politických důvodů) seriózní veřejnou diskusi o záměru. Mezi metody veřejných konzultací můžeme radit především veřejná slyšení a konzultace s neziskovými organizacemi a občanskými iniciativami.

#### ÚROVEŇ 4: SBĚR NÁZORŮ A PŘIPOMÍNEK OBČANŮ

*„Sběr názorů a připomínek občanů umožňuje zjistit a posoudit pravděpodobné reakce občanů na přijímaná rozhodnutí“ (Teuschelová a Oriniaková, 2003, s. 13).*

Ti, kdo rozhodují, jsou v tomto případě ochotni doplnit si svůj přehled o problematice, avšak volbou těchto postupů nejsou nijak zavázáni k tomu, aby poskytnuté podněty jakkoli zohlednili. Občané jsou tak žádáni o předložení připomínek bez získání základní záruky, že jejich názory budou brány v úvahu. Příklady užívaných postupů představují zejména přímé rozhovory s dotčenými obyvateli, průzkumy veřejného mínění atd.

#### ÚROVEŇ 5: VĚCNÉ INFORMOVÁNÍ VEŘEJNOSTI

*„Základní podmínkou seriózní snahy o zapojení veřejnosti je přehledné informování občanů o probíhajícím rozhodovacím procesu. Tato forma ‚zapojení‘ pouze poskytuje informace, přičemž sama o sobě neusnadňuje sběr a podávání připomínek“ (Teuschelová a Oriniaková, 2003, s. 13).* Věcné informování veřejnosti by proto mělo být používáno tam, kde jsou řešené problémy jasné a rozhodovatel chce pouze zvýšit transparentnost probíhajícího rozhodovacího procesu, a to hlavně prostřednictvím plakátů, oznamovacích tabulí umístěných poblíž předpokládané realizace záměru, informačních sdělení v lokálních médiích atd.

#### ÚROVEŇ 6: MANIPULACE S VEŘEJNÝM MÍNĚNÍM

*„Nejnižší úroveň zapojení veřejnosti jsou pokusy o manipulaci s veřejným míněním. Pokusy o manipulaci s veřejným míněním jsou používány tam, kde zásadní rozhodnutí již byla učiněna a občanům je nutně daná rozhodnutí ‚srozumitelnou formou vysvětlit‘“ (Teuschelová a Oriniaková, 2003, s. 13).*

Pokusy o manipulaci s veřejným míněním vzhledem k informačním aspektům lze považovat za nejprimitivnější pokus o zapojení veřejnosti. Můžeme se s nimi setkat zejména u firem na public relations a u rozhodovatelů, kteří chtějí veřejnost na rozhodnutí „připravit“. *„Manipulační postupy tak poskytují společnosti významnou službu, neboť veřejně ukazují na nekompetentnost nebo neserióznost rozhodovatele, který se k nim uchyluje“ (Teuschelová a Oriniaková, 2003, s. 13).*

## OTÁZKY



- Jaké jsou fáze evaluace komunitního plánování dle Krbcové Mašínové a Polesného (2008)?
- V obecné rovině Patton (in Miovský, 2006, s. 116) popisuje tři typy evaluace. Které to jsou?
- Jaké znáte mýty o zapojování veřejnosti?
- Co znamená pojem NYMBY syndrom a jakou hraje roli v procesu komunitního plánování?
- Jaké znáte úrovně zapojování veřejnosti?

## KORESPONDENČNÍ ÚKOL



Sepište výhody a nevýhody zapojování veřejnosti, a to nejenom na základě informací z odborné literatury, ale i na základě vašich zkušeností či názoru. Odevzdejte zpracované v rozsahu 2 NS do IS SU dle termínu stanoveného pedagogem na počátku semestru.

## SHRNUTÍ KAPITOLY



Tato kapitola se zabývala evaluací procesu KPSS a kritérii kvality KPSS. Dále se věnovala problematice zapojování veřejnosti, mýty o zapojování veřejnosti, výhodami a nevýhodami zapojování veřejnosti, obavami ze zapojování veřejnosti a úrovněmi zapojování veřejnosti.

---

# 11 UŽIVATELÉ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB JAKO NEJDŮLEŽITĚJŠÍ AKTÉŘI PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ. ZAPOJOVÁNÍ UŽIVATELŮ DO PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ. PŘÍKLAD PARTICIPACE UŽIVATELŮ NA ROZHODOVACÍCH PROCESECH



## **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**

V této kapitole budete seznámeni s nejdůležitějšími aktéry KPSS – uživateli sociálních služeb, s možnostmi jejich zapojování do procesu KPSS v jeho jednotlivých fázích a také s vybranými důvody, pro které se uživatelé nezapojují do procesu plánování. Závěr kapitoly je věnován příkladu participace uživatelů na rozhodovacích procesech v oblasti financování sociálních služeb na úrovni obce.



## **CÍLE KAPITOLY**

Student po prostudování kapitoly:

- Bude umět definovat pojem uživatel, a to i v rámci jeho legislativního kontextu.
- Získá přehled o možnostech zapojování uživatelů do procesu KPSS.
- Bude schopen objasnit důvody nízké úrovni participace uživatelů na procesu KPSS.



## **ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU**

K prostudování této kapitoly student potřebuje 1,5 hodiny.



## **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Uživatel, zapojování, participace.

## 11.1 Uživatelé sociálních služeb jako nejdůležitější aktéři procesu komunitního plánování

Jak již bylo opakovaně zmíněno v předchozích částech této studijní opory, **za nejdůležitější účastníky procesu KPSS jsou považováni uživatelé sociálních služeb**, a proto je jim věnována samostatná kapitola, která popisuje problematiku zapojování uživatelů do procesu KPSS včetně vybraných možností zapojení uživatelů během jednotlivých fází KPSS. V kapitole je rovněž uveden praktický příklad participace uživatelů na rozhodovacích procesech v oblasti financování sociálních služeb na úrovni obce.

### 11.1.1 POJEM UŽIVATEL A JEHO LEGISLATIVNÍ KONTEXT

**Pod pojmem uživatel sociálních služeb většinou rozumíme osoby v nepříznivé nebo tíživé sociální situaci, které sociální služby využívají a jimž jsou tyto služby určeny.**

Termín uživatel nemá v našem právním řádu ukotvení. V zákoně č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a ani ve vyhlášce č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, se s tímto pojmem nesetkáme. V závěru legislativního procesu zákona o sociálních službách byl termín **uživatel nahrazen pojmem osoba v nepříznivé sociální situaci, zkráceně „osoba“**.<sup>66</sup>

Současná teorie a praxe v oblasti poskytování sociálních služeb, standardů kvality a KPSS pod pojmem uživatel chápe kohokoli, **kdo vstoupí do smluvního vztahu s poskytovatelem sociální služby**, jehož obsahem je zabezpečení těch činností, které popisuje zákon o sociálních službách. Termín uživatel sociální služby se tedy používá jen v případech, kdy je trvale či jen dočasně zabezpečována pomoc a podpora v dohodnutém rozsahu oprávněným poskytovatelem.<sup>67</sup>

## 11.2 Zapojování uživatelů do procesu komunitního plánování

### 11.2.1 NĚKTERÉ DŮVODY MALÉ MÍRY ZAPOJOVÁNÍ UŽIVATELŮ DO PROCESU KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Vyhledávání, oslovení a zapojování uživatelů do práce na komunitním plánu je nenahraditelná možnost, jak zjistit potřeby v sociálních službách, jak získat informace o kvalitě poskytovaných služeb, jak objevit existující mezery v jejich nabídce a nové zdroje pro

---

<sup>66</sup> Konkrétně v předmětu úpravy zákona o sociálních službách v § 1 odst. 1 je definováno: „*Tento zákon upravuje podmínky poskytování pomoci a podpory fyzickým osobám v nepříznivé sociální situaci (dále jen „osoba“) prostřednictvím sociálních služeb a příspěvku na péči, podmínky pro vydání oprávnění k poskytování sociálních služeb, výkon veřejné správy v oblasti sociálních služeb, inspekci poskytování sociálních služeb a předpoklady pro výkon činnosti v sociálních službách.*“

<sup>67</sup> V oblasti sociální práce je pojem **uživatel** vnímán jako osoba ve vztahu k poskytovateli služby, ve vztahu ke konkrétnímu pracovníkovi je **klientem**, takto je označována při popisu struktury spolupráce.

uspokojování jejich potřeb. Současná teorie i praxe však zaznamenávají, že právě zapojování uživatelů sociálních služeb i veřejnosti do procesů i struktur KPSS patří mezi nejpálčivější problémy, které provázejí metodu komunitního plánování od jejího vzniku.

Malá aktivita zapojování uživatelů je podle dlouholetých zkušeností patrná prakticky ve všech městech a obcích, jež tvoří střednědobé plány rozvoje sociálních služeb metodou KPSS na svém území. Přestože metoda KPSS, stejně jako standardy kvality sociálních služeb, byla koncipována se zaměřením na ochranu práv a prosazování oprávněných zájmů uživatelů sociálních služeb, jejich zapojování do struktur a procesu komunitního plánování je velmi problematické a u některých cílových skupin uživatelů se nedaří prakticky vůbec.<sup>68</sup>

### **11.2.2 VYBRANÉ MOŽNOSTI ZAPOJENÍ UŽIVATELŮ BĚHEM JEDNOTLIVÝCH FÁZÍ KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ**

Nabídka možností zapojení uživatelů během jednotlivých fází komunitního plánování spadá spíše do oblasti metodik KPSS, a proto se touto problematikou zabýváme pouze marginálně s odkazem na další zdroje.<sup>69</sup>

#### **PŘÍPRAVNÁ FÁZE KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ VE VZTAHU K ZAPOJOVÁNÍ UŽIVATELŮ**

Pro zvolení adekvátních postupů, metod a prostředků potřebných k zapojování uživatelů do procesu KPSS je velmi vhodná přípravná fáze, která spočívá zejména v kvalitní analýze daného území, jež by měla ukázat, které kategorie uživatelů se specifickou mírou podpory lze na daném území identifikovat a v jakém (buď expertním odhadem, nebo statisticky uváděném) počtu, které aktivity a jaké sociální služby jsou jim nabízeny či poskytovány. Za další důležitý krok pro zapojování uživatelů považujeme vytipovat a zkontaktovat oficiální i neoficiální reprezentanty nebo jiné autority cílové skupiny uživatelů. Vždy je však nutné mít na zřeteli, že ne každý, kdo se prezentuje jako zástupce zmíněných okruhů osob či cílových skupin uživatelů, je ze strany dotčených uživatelů respektován, a zda opravdu jedná v zájmu dané kategorie uživatelů sociálních služeb. Z těchto kontaktovaných fyzických nebo právnických osob se do budoucna mohou rekrutovat klíčoví spolupracovníci a prostředníci pro zapojování uživatelů do procesů KPSS (Šesták a Hirt, 2005).

#### **ZAPOJOVÁNÍ UŽIVATELŮ DO ORGANIZAČNÍ STRUKTURY<sup>70</sup>**

---

<sup>68</sup> Viz PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

<sup>69</sup> Oriniaková a kol. (2005), Krbcová Mašíňová a Polesný (2008), Skřičková a kol. (2007).

<sup>70</sup> Viz KRBCOVÁ MAŠÍŇOVÁ, Lenka a Michal POLESNÝ, eds. *Deset kroků procesem komunitního plánování*. Ústí nad Labem: Centrum komunitní práce Ústí nad Labem, 2008. ISBN 978-80-254-2800-9.

PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

## ZAPOJOVÁNÍ UŽIVATELŮ V RÁMCI PROVÁDĚNÍ ANALÝZ POTŘEB UŽIVATELŮ

Brueggemann (2013) podobně jako další autoři považuje účast uživatelů služeb při výzkumech zaměřených na rozpoznání potřeb, a především jejich dostatečné pochopení za nezastupitelnou. Davis (in Kubalčíková, 2009, s. 91) uvádí tři možné způsoby, jak se mohou účastníci na výzkumech podílet: „*První formou je konzultace, kdy jsou uživatelé nebo členové komunity přizváni jako experti ke konzultaci projektů či postupů zjišťování, které byly navrženy jinými osobami – teoretiky nebo lidmi z praxe. Konzultanti jsou osloveni, aby nabídli vlastní pohled na témata či priority, jež budou předmětem zkoumání. Další formou je spolupráce, která má charakter aktivního partnerství během všech fází procesu bádání, to znamená sestavení výzkumného plánu, sběru dat, analýzy, psaní zpráv, prezentace závěrů. Lidé z praxe, uživatelé i teoretici sociální práce se na těchto aktivitách podílejí společně. Třetí formou je plná kontrola ze strany uživatelů a členů komunity – iniciují výzkum, realizují sběr i analýzu dat a prezentují svá zjištění.*“

Při tvorbě analýz jsou uživatelé většinou zapojeni do procesu komunitního plánování prostřednictvím řízených sociologických průzkumů. Tyto průzkumy bývají často prováděny specializovanou firmou, jež disponuje týmem tazatelů, kteří sice umějí profesionálně pracovat sociologickými metodami, ale zpravidla nejsou odborníky, ani dokonce informovanými osobami v oblasti KPSS, což s sebou nese řadu nevýhod. Příklad dobré praxe z KPSS v Olomouci ukazuje, že je oboustranně výhodné jako tazatele použít v oblasti práce s technikami dotazování odborně proškolené manažery pracovních skupin a pracovníky sociálního odboru města. Tento postup kromě jiného vykazuje zajímavou a užitečnou přidanou hodnotu. Uživatelé v rozhovoru s tazateli měli možnost klást otázky v oblasti poskytování sociálních služeb a komunitního plánování, na které dostali kvalifikované odpovědi. Tazatelé měli na druhé straně možnost přímo v terénu komunikovat s uživateli a často obdrželi nečekané informace mimo dotazník, jež byly v rámci struktur komunitního plánování zpracovávány a následně řešeny.<sup>71</sup> Tento postup ve svém důsledku může rovněž přispívat k popularizaci procesu komunitního plánování v obci a pomůže zvýšit jeho prestiž.

V této fázi lze získávat informace od uživatelů také přímou účastí na jimi pořádaných akcích, diskusních fórech, setkávání s politickou reprezentací či různých zájmových aktivitách. Je vhodné, aby byla předem stanovena a schválena jednoduchá metodika, která by popisovala, jak budou tyto volné informace analyzovány, sumarizovány a jak s nimi bude nakládáno.

---

<sup>71</sup> Tazatelé výše zmíněného výzkumu z roku 2008, kteří se rekrutovali z řad sociálních pracovníků tehdejšího odboru sociálních služeb a zdravotnictví Magistrátu města Olomouce, se v 17 případech u cílové skupiny seniorů přímo v terénu setkali se skutečností, že tyto osoby nebyly příjemci příspěvku na péči ani v prvním stupni závislosti, přestože jejich zdravotní a sociální situace byla prokazatelnou indikací. Situaci začal ihned řešit kompetentní odbor sociální pomoci, který byl k předmětné věci tehdy věcně příslušný.

## **ZAPOJOVÁNÍ UŽIVATELŮ V PROCESU TVORBY NÁVRHU KOMUNITNÍHO PLÁNU<sup>72</sup>**

### **ZAPOJENÍ UŽIVATELŮ DO PROCESU KONZULTACÍ KOMUNITNÍHO PLÁNU**

Zapojení uživatelů do procesu konzultací komunitního plánu je nezbytným prvkem, a to nejen z hlediska úspěšného zvládnutí procesu konzultací, ale i z hlediska úspěšného zavádění procesů celého komunitního plánování. Základním požadavkem procesu konzultací je individuální přístup k uživatelům a uživatelským skupinám. Zkušenosti z praxe ukazují, že pouze velmi malé procento uživatelů využije možnosti připomínkovat návrh prostřednictvím přímého vyplnění dotazníku na některém z připomínkových míst, nebo dokonce na internetu. Proto je důležité při tvorbě harmonogramu prací komunitního plánu naplánovat pro tuto aktivitu dostatečný časový prostor. Proces konzultací by měl být veden formou krátkého představení metody komunitního plánování a návrhu cílů a opatření pro danou cílovou skupinu včetně přínosů, které bude mít proces konzultací pro cílovou skupinu, s níž jej vedeme. Doporučujeme využít poutavých technik prezentací a vizualizací projednávaných cílů a opatření a komunikační prostředky a techniky podřídít specifickým cílové skupiny.

Současná praxe ukazuje, že uživatelé se často nezajímají o zásadní a globální problematiku KPSS, ale spíše přicházejí s konkrétními podněty pro zlepšení kvality jejich života v komunitě, jejichž řešení přesahuje rámec možností komunitního plánování (např. špatný stav chodníků a komunikací, nevyhovující spoje MHD). Za podstatné považujeme hned na počátku jednání zdůraznit, že řešení takto identifikovaných problémů jsou za hranicemi možností komunitního plánování, doporučujeme však tyto podněty vždy zaevidovat, předat je k řešení kompetentním místům a o případných výsledcích občany dávající podněty informovat.

### **ZAPOJOVÁNÍ UŽIVATELŮ V RÁMCI REALIZAČNÍ FÁZE KOMUNITNÍHO PLÁNOVÁNÍ**

I v realizační (implementační) fázi jsou nejvíce zapojováni do procesu komunitního plánování uživatelé, kteří jsou členy jednotlivých pracovních skupin. V případech, kdy nejsou v pracovních skupinách uživatelé přímo zapojeni, doporučujeme, aby se pokračovalo v práci s těmi oslovenými skupinami uživatelů, s nimiž jsme pracovali při zpracování analýz a projednávání návrhu komunitního plánu, a to nejlépe prostřednictvím manažerů pracovních skupin. Realizační fáze sama o sobě přináší hrozbu ochladnutí zájmu ze strany uživatelů, a to zejména proto, že s sebou nenesou tolik kreativních a na první pohled zajímavých a líbivých prvků jako plánovací fáze, ve které uživatelé měli možnost podstatně více prosazovat své názory a zájmy. Je tudíž logické, že právě v této fázi dochází k deziluzím a úbytku členů v některých pracovních skupinách.

---

<sup>72</sup> Viz KRBCOVÁ MAŠÍNOVÁ, Lenka a Michal POLESNÝ, eds. *Deset kroků procesem komunitního plánování*. Ústí nad Labem: Centrum komunitní práce Ústí nad Labem, 2008. ISBN 978-80-254-2800-9. PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.



Z tohoto důvodu je třeba již od počátku utvrzovat uživatele v tom, že i v implementační fázi je jejich účast v komunitním plánování nezbytná, a to především z pohledu zpětné vazby v rámci naplňování jednotlivých cílů a opatření. Je nutné, aby uživatelé byli pravidelně seznamováni s postupem naplňování cílů a opatření a byli dotazováni na své názory v rámci rozvoje sociálních služeb v komunitě. Za motivační prvek považujeme pravidelné informování zástupců uživatelů o veškerých procesech a politických rozhodnutích v komunitě, které mohou ovlivňovat jejich každodenní život, vést o nich diskusi a zprostředkovávat zpětnou vazbu směrem k politické reprezentaci.<sup>73</sup>

### **ZAPOJOVÁNÍ UŽIVATELŮ DO EVALUACE KOMUNITNÍHO PLÁNU**

K evaluaci (hodnocení) naplňování komunitního plánu je vhodné mít vytvořenou a schválenou metodiku monitoringu a evaluace, jejíž součástí jsou i hodnotící tabulky s jednotlivými indikátory. Cíle a opatření vedoucí k jejich naplnění, které se týkají jednotlivých uživatelských skupin, hodnotíme na individuálních setkáváních s těmito skupinami. Za důležité považujeme, aby manažeři pracovních skupin osobně navštívili ty uživatele, kteří se na naplňování cíle podíleli, a osobně s nimi hodnotící tabulky vyplnili. Po vypracování hodnotící zprávy, jež se týká naplňování cílů a opatření komunitního plánu za určité období, by měl manažerský tým prostřednictvím svých členů či pověřené osoby vždy informovat uživatele o výsledcích hodnocení, a to jak na jednání pracovních skupin, tak na akcích pořádaných pro uživatele či uživateli nebo při individuálních návštěvách.

Výstupem monitoringu a evaluace by měla být zpráva o naplňování cílů a opatření za určité období, kterou by měly projednat dotčené orgány obce. Tato zpráva může být pro potřeby uživatelů vypracována v zjednodušené formě a měla by zejména obsahovat informace o tom, jaké nové sociální služby a služby související vznikly, jaká je nabídka nových programů, jak se rozšířily, či naopak omezily stávající kapacity služeb, jaké množství finančních prostředků se podařilo zajistit z vnitřních a vnějších zdrojů, jakému množství uživatelů se dostalo podpory a pomoci a co a proč se nepodařilo realizovat.

Prezentace hodnotící zprávy pro uživatele může být rovněž dalším zdrojem názorů, postřehů, nápadů a doporučení vedoucích ke zlepšení situace v oblasti poskytování sociálních služeb v komunitě. Na těchto setkáních s uživateli mohou být vygenerovány cíle pro další komunitní plán a rovněž můžeme získat informace o tom, jakým způsobem lze zlepšit komunikaci s uživateli.

---

<sup>73</sup> Jako příklad dobré praxe můžeme uvést propojení projektu Bezbariérová Olomouc, který řeší koncepční i každodenní problémy týkající se problematiky bariér ve městě se strukturami KPSS, kdy kromě vzájemného poskytování informací a výstupů z obou projektů došlo i k organizačnímu propojení, což zvýšilo efektivitu vzájemné komunikace. Některé priority projektu Bezbariérová Olomouc byly zhmotněny do konkrétních cílů a opatření komunitních plánů města.

## 11.3 Příklad participace uživatelů na rozhodovacích procesech v oblasti financování sociálních služeb na úrovni obce

**Participace uživatelů na rozhodovacích procesech v oblasti komunitního plánování je palčivým problémem celé metody, který ji provází od jejího vzniku.** Neustále přesvědčujeme uživatele sociálních služeb, že jsou nejdůležitějšími účastníky sociálních služeb, že podle základního principu komunitního plánování bez uživatelů není KPSS a že bez zjišťování jejich skutečných potřeb není možné konstruovat cíle a opatření komunitního plánu sociálních služeb. Dospějeme-li do situace, kdy dochází k rozhodování například o finančních prostředcích z rozpočtu obce na sociální služby, najednou jejich názor ve většině případů není podstatný a mnohdy se na něj ani neptáme.

Autorky Kubalčíková a Krchňavá (2010) si dokonce přímo v názvu svého pojednání kladou otázku, zda je komunitní plánování prostor pro účast uživatelů na rozhodování a jestli se jedná o realitu, nebo iluzi. Jako důležité považujeme v této souvislosti mít na zřeteli, že metoda komunitního plánování v praxi sociální práce v našich podmínkách je uplatňována poměrně krátkou dobu a že participativní a rozhodovací metody si v rámci veřejných politik nacházejí uplatnění teprve v nedávné době. V rámci této podkapitoly nabízíme jednu z možností participace uživatelů na rozhodovacích procesech v oblasti financování sociálních služeb na úrovni obce, a to na příkladu Olomouce.<sup>74</sup>



### OTÁZKY

- Jak je definován pojem uživatel v právním řádu ČR?
- Jaké znáte důvody nízké míry zapojování uživatelů sociálních služeb do procesu KPSS?
- Jaké jsou možnosti zapojování uživatelů do procesu KPSS v jednotlivých fázích?
- Jaký je rozdíl mezi participací a zapojováním uživatelů do procesu KPSS?
- Jaké jsou možnosti participace uživatelů na rozhodovacích procesech v oblasti financování sociálních služeb na úrovni obce?

<sup>74</sup> Viz PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

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

## KORESPONDENČNÍ ÚKOL



Zamyslete se nad důvody nízké míry zapojování uživatelů sociálních služeb do procesu KPSS, a to nejenom na základě informací z odborné literatury, ale i na základě vašich zkušeností či názoru. Odevzdejte zpracované v rozsahu 2 NS do IS SU dle termínu stanoveného pedagogem na počátku semestru.

---

## SHRNUTÍ KAPITOLY



V této kapitole jste byli seznámeni s nejdůležitějšími aktéry KPSS – uživateli sociálních služeb, s možnostmi jejich zapojování do procesu KPSS v jeho jednotlivých fázích a také s vybranými důvody, pro které se uživatelé nezapojují do procesu plánování. V závěru kapitoly jste měli možnost se seznámit s příkladem participace uživatelů na rozhodovacích procesech v oblasti financování sociálních služeb na úrovni obce.

---

## 12 NOVÉ PŘÍSTUPY K ZJIŠŤOVÁNÍ POTŘEB UŽIVATELŮ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB



### **RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY**

V této kapitole se seznámíte s některými novými přístupy v oblasti zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb. Jedná se zejména o ohniskové skupiny a bezesporu zajímavým, i když možná v některých ohledech diskutabilním novým zjišťováním potřeb autorů rekrujtujících se z okruhu vzdělavatelů a metodiků komunitního plánování v ČR.

---



### **CÍLE KAPITOLY**

Student po prostudování kapitoly:

- Bude umět definovat pojem ohniskové skupiny.
  - Získá základní znalosti o využití ohniskových skupin v oblasti zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb.
  - Bude schopen se orientovat v novém zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb.
- 



### **ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU**

K prostudování této kapitoly student potřebuje 1,5 hodiny.

---



### **KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Ohnisková skupina, nové zjišťování potřeb.

Na úvod této podkapitoly chceme uvést, že bychom si rozhodně nepřáli, aby její obsah vyzněl tak, že na používání dotazníku nebo kvantitativních výzkumů obecně je něco špatného. Domníváme se ale, že účelné využití širší škály výzkumných technik může prospět kvalitě získaných výsledků výzkumů a tím i kvalitě komunitního plánování. Soudíme, že hlavní překážkou, proč se v oblasti zjišťování potřeb nepoužívají jiné techniky, je především nízké povědomí o existujících alternativách a možnostech a limitech jednotlivých technik. Většina z nás si bezpochyby dokáže poměrně jasně představit, co je dotazník, a většinou každý někdy nějaký vyplňoval. Kolik lidí však tuší, co by mohla být ohnisková skupina či tzv. nové zjišťování potřeb? Smyslem tohoto textu je tedy tento handicap alespoň mírně vyrovnat.

## 12.1 Ohniskové skupiny

V rámci komunitně vedené strategie místního rozvoje, která je vnímána jako metoda pro zapojování partnerů na místní úrovni, může být velmi účinným nástrojem k novým, efektivnějším a udržitelnějším formám hospodářského i sociálního rozvoje a ochrany životního prostředí metoda tzv. ohniskových skupin, která se podle některých autorů v současné době řadí mezi nejprogresivnější metody kvalitativního výzkumu.

Původ této techniky spadá do USA do poloviny 20. století, nejedná se tedy o žádný nový objev, ale za desetiletí používání jde o dobře ověřený způsob získávání požadovaných dat. Zvláště v počátcích se tato technika rozšířila především v marketingových výzkumech, kde si i nadále svou pozici drží. V současnosti je ale využívána pro zkoumání celého spektra různých témat a problémů. V ČR můžeme najít ohniskové skupiny v nabídce řady firem věnujících se marketingovému výzkumu. Pro potřeby komunitní práce je však zatím využívána dosti sporadicky, v posledních letech můžeme zaregistrovat zvýšený zájem o tuto metodu kvalitativního výzkumu v oblasti KPSS, a to zejména při zjišťování potřeb uživatelů, poskytovatelů a zadavatelů sociálních služeb. Výstupy z ohniskových skupin většinou slouží jako součást analytických dat, o které se opírá tvorba cílů a opatření komunitního plánu sociálních služeb, ojedinele se můžeme setkat s tím, že tato kvalitativní metoda v rámci plánování spolu se SWOT analýzami za jednotlivé pracovní skupiny plně nahrazuje kvantitativní přístup, který je převážně reprezentován dotazníkovými technikami, jež mají tu nevýhodu, že často zjišťují potřeby sociálních služeb, a ne potřeby uživatelů těchto služeb a veřejnosti. Ohnisková skupina je výzkumná technika k získání kvalitativních dat, jejíž podstata spočívá v tom, že probíhá formou rozpravy nad zvoleným tématem. Diskusi řídí moderátor a účastní se jí skupina respondentů, kterým je ponechána velká volnost při vyjadřování a mohou rovněž vzájemně reagovat a doplňovat to, co zazní od jiných účastníků diskuse (Štainer, 2011).

Ohniskové skupiny lze použít k prozkoumání názorů, postojů a zkušeností lidí. Tato metoda umožňuje proniknout do hloubky a pochopit, jak účastníci ohniskové skupiny o

problematice přemýšlejí. Respondenti mohou poskytnout své odhady výskytu určitých jevů. Tato technika se ale nedá použít tam, kde jde o získání přesných statistických údajů o počtech a struktuře. Je však možné ji využít jako samostatný nástroj pro získání dat nebo ji lze velmi vhodně kombinovat s jinými sociologickými metodami a technikami. Hlavní výhoda ohniskových skupin ve srovnání se zúčastněným pozorováním spočívá v příležitosti pozorovat v omezeném časovém úseku velké množství interakcí týkajících se předmětu výzkumu při schopnosti badatele sestavit a řídit sezení ohniskové skupiny (Morgan, 2001).

Při řízení diskuse postupuje moderátor podle předem připraveného scénáře. Nejedná se ale o seznam přesných otázek, které musí v diskusi položit, ale spíše jde o seznam hlavních témat, jimž se má rozprava věnovat. Mezi hlavní úkoly moderátora patří seznámit účastníky s účelem daného výzkumu a pravidly průběhu ohniskové skupiny. Nejenže diskusi musí zahájit, ale po celou dobu jejího trvání musí i zajistit, aby se držela vytyčeného tématu a aby se neustále posouvala podle stanoveného scénáře. Velmi podstatnou schopností moderátora je umění nastolit další téma, je-li předchozí vyčerpáno. Moderátor musí rovněž podpořit v zapojení do rozhovoru ty účastníky, kteří nejsou aktivní, a naopak potlačit vliv těch, kdo se stávají příliš dominantními. Je také velmi vhodné, pokud moderátor dokáže navodit a udržet uvolněnou a neformální atmosféru v průběhu celé diskuse.

Ohniskové skupiny jsou značně flexibilní. Dokážou pokrýt i ta témata, s nimiž se při přípravě nepočítalo a která se objevila v průběhu debaty. Charakter získaných dat umožňuje hluboký vhled do problematiky a snadné pochopení, jakým způsobem respondenti o tématu přemýšlejí. Ohniskové skupiny mohou být, v závislosti na okolnostech výzkumu, poměrně rychlým a levným způsobem získání požadovaných informací v porovnání s rozsáhlejším dotazníkovým šetřením nebo realizací adekvátního počtu individuálních rozhovorů. Vzájemná interakce v diskusi pomáhá získat větší množství informací a může na místě odhalit některé názory respondentů, jež vycházejí z neznalosti či chybných informací.

Metoda ohniskových skupin má rovněž své limity. Množství a kvalita získaných dat závisejí do značné míry na schopnostech moderátora. Moderátor tedy musí mít odpovídající schopnosti a musí být důkladně obeznámen s cíli výzkumu. Kvalitativní povaha dat omezuje možnost generalizace získaných závěrů. Zvláště při nižším počtu realizovaných ohniskových skupin. Někdy může být obtížné získat vhodné účastníky a sestavit ohniskovou skupinu. Složení skupiny může ovlivnit chování respondentů a tím i její výstupy, zvláště když je některý z nich příliš dominantní. Některá citlivá osobní témata navíc nejsou vhodná pro diskusi ve skupině.

## 12.2 Nové zjišťování potřeb

Kolektiv autorů,<sup>75</sup> převážně se rekrutujících z okruhu vzdělavatelů a metodiků komunitního plánování v ČR, vydal v roce 2009 pro některé možná poněkud diskutabilní a v určitém ohledu i kontroverzní,<sup>76</sup> ale bezesporu zajímavou práci s názvem *Nové zjišťování potřeb*, s jejíž filozofií a obsahem vás chceme na těchto stránkách stručně seznámit.

Autoři nabízejí způsob práce s potřebami občanů, jenž staví na běžně používaných dovednostech a využívá dostupné znalosti a zkušenosti a který vychází z přirozených způsobů jednání s lidmi. Situace se zjišťováním potřeb je podle autorů zoufalá. Nejčastěji se podle jejich názoru ptáme na potřeby lidí pomocí dotazníku, bez ohledu na to, že je pro daný účel zcela nevhodný, a navíc jsou otázky natolik obecné, že se stejně nic nedozvíme. Velká část tzv. zjišťování potřeb občanů ve skutečnosti představuje náborové akce pro sociální služby: Chcete pečovatelskou službu? A pro jaké úkony? Jak často? Rádi také říkáme, že ke zjišťování potřeb občanů se musí přistoupit odpovědně a má se svěřit do rukou odborníků: výsledky jejich práce pak obdivujeme tím více, čím méně jim rozumíme (Havlík a kol., 2009).

Podle názorů autorů, s nimiž se ztotožňujeme, současný přístup k potřebám vychází z níže uvedených **falešných předpokladů**.

**Potřeby zjišťujeme kvůli sociálním službám.** Nikoli, potřeby zjišťujeme kvůli lidem, pro lidi. Chceme znát, co druzí potřebují a jakou podporu by uvítali. Tou pak může být sousedova výpomoc, lepší otevírací doba v úřadu nebo nabídka pečovatelské služby.

**Potřeby jsou tajemné a nepojmenovatelné.** Nejsou. Každý máme zkušenost s tím, když nám něco chybí, když jsme omezeni proti běžnému fungování. Kolikrát už jste si v životě řekli: co mi to vlastně je, jak se toho zbavím?

**Potřeby odrážejí osobní vlastnosti člověka.** Nejen to, potřeby v tomto kontextu jsou spojením osobních a společenských charakteristik. Jednou mohou odrážet nedostatek osobních dovedností či schopností, jindy nedostatek společenských zdrojů nebo přístupu k nim, ale často obojí.

**Potřeby se dají změřit, zvážit a spočítat.** Nedají, jelikož lidé nejsou rohlíky, rovněž tak nemůžeme říct, kolik kil pečovatelské služby budeme potřebovat za pět let. Každý člověk je jiný, proto i každá situace a každá potřeba. Nemůžeme je znormovat, vyčíslit a spočítat. Demografické křivky o stárnutí populace jsou užitečné, ale neříkají však nic o tom,

---

<sup>75</sup> Miloš Havlík, Jindra Koldinská, Martina Macurová, Zuzana Skříčková, Jan Syrový, Milan Šveřepa, Marek Topolovský, Ivan Úlehla a Josef Veselka.

<sup>76</sup> Například: „Vysokoškolská pedagogové by zasluhovali vylískat. Jak jinak reagovat, když metodologicky správný přístup čelí výtkám z nevědeckosti, kdežto zcela pomýlený je považován za správný a vědou podložený“ (Havlík a kol., 2009, s. 6).

jací senioři budou, jaké budou mít zvyky, dovednosti, požadavky, jaký bude jejich zdravotní stav.

**Potřeby lze určit na několik let dopředu.** Není tomu tak. Často se stává, že provedeme jedno dotazníkové šetření a s ním naplánujeme sociální služby pro dalších pět let. Potřeby se neustále mění, stejně jako prostředí, v němž na ně můžeme reagovat. Například stará paní klidně vyplní dotazník, že nic nepotřebuje (snad s tím nákupem, kdyby někdo pomohl), ale za měsíc si zlomí nohu v krčku a rázem má potřebu celodenní péče, takové situace se nedají plánovat.

Havlík a kol. (2009) představují **nová východiska**, jež nabízejí podle autorů v oblasti zjišťování potřeb cestu vpřed a která zde uvádíme.

**Potřeby zjišťujeme proto, abychom lidem pomohli.** Existují pouze dva důvody, proč zjišťovat potřeby občanů. Abychom je mohli uspokojit (zprostředkovat existující způsoby pomoci) a abychom mohli jejich uspokojení plánovat (zajistit vznik potřebných, neexistujících způsobů pomoci).

**Potřeby nezjišťujeme kvůli sociálním službám.** Děláme to proto, abychom zprostředkovali pomoc. Způsobů pomoci může být spousta a sociální služby jsou možná až posledním z nich. Přicházejí na řadu až tehdy, když všechny ostatní způsoby nestačí nebo nejsou dostupné.

**Ptáme-li se, musíme reagovat.** Není správné ptát se lidí na jejich potřeby, vzbudit v nich očekávání, a potom nic neudělat. Musíme informovat o nejbližších plánovaných krocích, musíme zajistit přiměřenou reakci na zjištěné informace.

**K účelné práci s potřebami občanů vede cesta, kterou podle autorů spojují tři zásady:**

1. **Používejme přímé způsoby jednání s lidmi.** *„Pro zjištění potřeb občanů není žádný lepší způsob. Potřeby jsou ze své podstaty nenormovatelné, ,neškatalkovatelné‘, vyjadřují postoje a názory každého člověka. Zlomená noha je stejný ,problém‘, u různých lidí ale vyvolá různé potřeby. Abychom jim porozuměli, potřebujeme prostor k oboustranné domluvě, potřebujeme možnost doptávat se, potřebujeme slyšet vyjádření člověka podaná jeho vlastními slovy“* (Havlík a kol., 2009, s. 4).

2. **Využívejme běžné dovednosti a znalosti.** *„Každý z nás, kdo pracujeme v sociální oblasti, umí vést individuální rozhovor. Umíme se našich klientů zeptat, co pro ně můžeme udělat, s čím jim můžeme pomoci, co je k nám přivádí. Většinou máme zkušenosti i se skupinovými činnostmi, dovedeme jistě připravit obsah a program skupinového setkání a umíme je zpětně zhodnotit“* (Havlík a kol., 2009, s. 4). To jsou základní dovednosti, které potřebujeme k účelnému zjišťování potřeb občanů. Zároveň máme k dispozici velké množství údajů o tématu, kterému se při zjišťování potřeb věnujeme. Něco víme sami z dosavadních zkušeností, něco lze nastudovat z dostupných zpráv a publikací, něco vědí další instituce, jež se tématu věnují a které se obvykle rády podělí. Využívejme proto tyto zdroje.



**3. Pracujeme neustále s potřebami občanů.** „Člověk nepočká, až kolem půjdeme s dotazníkem, abychom zjistili jeho potřeby. Má je nyní, okamžitě, nenadále a je nutné na ně reagovat. Obrací se na společenské instituce, které mu jsou blízké a o nichž si myslí, že mu v jeho situaci mohou pomoci. Tyto instituce představují neustále obnovovanou zásobu informací o potřebách občanů. Zapojme je, čerpejme z jejich poznatků a reagujme na to, co se od nich dovídáme“ (Havlík a kol., 2009, s. 4).

Potřeby jsou kvalitativní (jakostní, obsahová) záležitost. Ptáme se, CO lidé potřebují, v JAKÉ situaci se nacházejí, JAKOU pomoc by uvítali, CO pro ně můžeme udělat. Nejde v žádném případě o kvantitu (množství, objem), nic nepočítáme. Z vědeckého hlediska musíme volit takové postupy, jež jsou pro kvalitativní zjišťování vhodné a které nás dovedou k požadovaným výsledkům. Tyto postupy se běžně používají všude tam, kde výzkumníci chtějí poznat názory a postoje lidí: například ohniskové skupiny (základ pro naše skupinové rozhovory) se užívají v politice, v průzkumech postojů veřejnosti, ve spotřebitelských průzkumech. Umožňují totiž dobrat se podstaty lidských názorů a požadavků, jejich motivací, významů a důležitosti (Havlík a kol., 2009).

**Nejčastější a největší chybou**, již se podle autorů dopouštíme, je to, že s výsledky zjišťování (potřebami) dále nepracujeme, nijak je nevyužijeme, nereagujeme na ně. Vynaložíme úsilí a peníze, v dotazovaných vzbudíme očekávání – a neuděláme nic nebo uděláme něco, co neodpovídá zjištěným potřebám. Nejde ani o to, že jsme utratili peníze a zmařili naše úsilí, ale největší a někdy nevratné škody pácháme na lidech, s nimiž jednáme, a na jejich důvěře k veřejným institucím. Potřeby zjišťujeme proto, abychom lidem pomohli.

Zájemcům o nové přístupy v oblasti zjišťování potřeb doporučujeme prostudovat stať výše zmíněných autorů, kteří v jejím závěru uvádějí, že podnětem pro tento text bylo zklamání z toho, jak se v současném (komunitním) plánování sociálních služeb (ne)pracuje s potřebami občanů. Tito autoři se zároveň domnívají, že je nutné vymanit se ze svazujících mýtů a zvyklostí a zvolit novou cestu zaměřenou na účelnost zjišťování potřeb občanů prostřednictvím takového způsobu práce, který staví na běžně používaných dovednostech, využívá dostupné znalosti a zkušenosti a vychází z přirozených způsobů jednání s lidmi.<sup>77</sup>

## OTÁZKY



- V jakých výzkumech se začala uplatňovat metoda ohniskových skupin?
- O jaký druh výzkumné strategie se jedná?

<sup>77</sup> Viz HAVLÍK, Miloš a kol. *Nové zjišťování potřeb* [online]. Žďár: Komunitní plánování o. p. s., 2009 [cit. 2017-7-24]. Dostupné z: <http://www.kr-kralovehradecky.cz/scripts/file.php?id=34434>

- Jaké jsou hlavní úkoly moderátora ohniskových skupin?
  - Jaká nová východiska v oblasti zjišťování potřeb nabízejí autoři tzv. Nového zjišťování potřeb?
- 



### **KORESPONDENČNÍ ÚKOL**

Vypište, co nejvíce možností, jak získat informace o potřebách uživatelů a potenciálních uživatelů sociálních služeb bez použití výzkumných metod, a to nejenom na základě informací z odborné literatury, ale i na základě vašich zkušeností či názoru. Odevzdejte zpracované v rozsahu 2 NS do IS SU dle termínu stanoveného pedagogem na počátku semestru.

---



### **SHRNUTÍ KAPITOLY**

V této kapitole jste se měli možnost seznámit s některými novými přístupy v oblasti zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb, a to především s ohniskovými skupinami a bezesporu zajímavým, i když možná v některých ohledech diskutabilním novým zjišťováním potřeb autorů rekrutujících se z okruhu vzdělavatelů a metodiků komunitního plánování 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.

### Výchozí autorovy práce

JANÁK, Dušan, Miroslav PILÁT a Jan BEZDĚK. *Rozdělování sociálních nerovností pod patronací státu. Situační analýza Osoblažska a možnosti jeho socioekonomického rozvoje*. Opava: Slezská univerzita v Opavě, 2014. 133 s. ISBN 078-80-7248-3.

OKÁLOVÁ, Oľga a Miroslav PILÁT. Účastníci komunitného plánovania sociálnych služieb. In: KAMANOVÁ, Irena a MARKOVIČ, Daniel, eds. *Komunitné plánovanie sociálnych služieb v Ružomberku*. Zborník z vedeckej konferencie. Ružomberok: VERBUM, Pedagogická fakulta, Katolícka univerzita v Ružomberoku, 2011, s. 29-36. ISBN 978-80-8084-661-9.

PILÁT, Miroslav. Komunitní plánování sociálních služeb v České republice. In: KAMÁNOVÁ, Irena, ŠTEFÁKOVÁ, Lenka a JUHÁSOVÁ, Lucia, eds. *Inovácie, plánovanie a kvalita sociálnych služieb v komunitě*. Zborník príspevkov z 1. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie. Ružomberok: Verbum – vydavateľstvo Katolíckej univerzity v Ružomberku, 2011, s. 16-28. ISBN 978-80-8084-781-4.

PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

PILÁT, Miroslav. *Metoda komunitního plánování v novém systému sociálních služeb*. Olomouc, 2008, s. 286. Disertační práce. Pedagogická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, Katedra speciální pedagogiky. Vedoucí disertační práce Jan Michalík.

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

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

PILÁT Miroslav. Participace uživatelů sociálních služeb na rozhodovacích procesech v oblasti financování sociálních služeb na úrovni obce jako možný příklad prosazování jejich práv. In SMUTEK, Martin, ed. *Sociální práce jako nástroj prosazování lidských práv*

*a zkušenosti z oblasti sociální práce v období koronavirové krize* – Sborník textů z XVII. ročníku mezinárodní vědecké konference Hradecké dny sociální práce, Hradec Králové 17. 9. 2020. Hradec Králové: Gaudeamus, 2020, s. 127-135. ISBN 978-80-7435-802-9.

PILÁT, Miroslav. Organizační kultura veřejné správy a komunitního plánování sociálních služeb – kolize či vzájemné soužití? *Verejná správa a spoločnosť*. 2018, ročník XIX., č. 2, s. 22-39. ISSN 1335-7182.

PILÁT Miroslav. Příklad participace uživatelů na rozhodovacích procesech v oblasti financování sociálních služeb na úrovni obce nebo statutárního města Olomouc. *Sociální práce/sociální práce*. 2019, ročník 19, č. 5. ISSN: 1213-6204. Online prakticko-publi-  
cistická část časopisu – rozhovor.

PILÁT, Miroslav a Irena SONNTAGOVÁ. A Strategy of Social Policy Implementation in Olomouc. In: BUKOWSKI, Andrzej, Katalin FÜZÉR, Barbara JABLONSKA a Matra SMAGACZ – POZIEMSKA, eds. *Urban Rehabilitation in Segregated Districts of Central and Eastern European Cities. Studying Social Exclusion and Developing Urban Policy*. Kraków: Jagielloian University, Wydawnictwo Rabid, 2007, s. 235–250. ISBN 978-83-60236-27-7.

PILÁT, Miroslav. Social reform 2012 in the Czech Republic-chosen aspects. In: ŽILOVÁ, Anna, NOVOTNÁ, Alena, JOSEPH, Mary Venus & al., eds. *European and global contexts of poverty in the period of social and demographic transformations of the society*. Milano: EDUCatt, 2014, s. 179-188. ISBN 978-88-6780-072-8.

PILÁT, Miroslav, Irena KAMÁNOVÁ, a Oľga OKÁLOVÁ. *Komunitné plánovanie sociálnych služieb (teoretické prístupy, manažment, fázy procesu plánovania)*. Ružomberok: Verbum 2012. ISBN 978-80-8084-886-6.

PILÁT, Miroslav, Dagmar PRACHNIAROVÁ a kol. 2. *Komunitní plán sociálních služeb města Olomouce na období let 2010-2012*. Olomouc: Statutární město Olomouc, 2009. ISBN 978-80-254-6466-3.

PILÁT Miroslav. Method of Community Planning of the Social Services As an Effective Means of Social Policy on the Level of Local Administrative Units. In: NÁLEPOVÁ, Veronika a Natalie UHROVÁ (eds.). *Proceedings of the International Scientific Conference ECONOMIC AND SOCIAL POLICY*. Ostrava: Vysoká škola PRIGO, 2020, pp. 346-361. ISSN 2571-1776/e-ISSN 2694 -796X /ISBN 978-80-87291-27-6.

### **Další použitá a doporučená literatura**

ADAMS, Robert. *Empowerment, Participation and Social Work*. Palgrave, Basingstoke a New York. 2008. ISBN 978-0230019997.

ARNSTEIN, Sherry, R. *A ladder of citizen participation*. Journal of the American Institute of Planners. 1969, Volume 35, Issue 4, s. 216–224. DOI: 10.1080/01944366908977225.

BAREŠ, Pavel. *Cílové skupiny v krajských střednědobých plánech rozvoje sociálních služeb zpracovaných v období 2006-2007*. Praha: VÚPSV, 2008. ISBN 978-80-7416-009-7.

- BAUMAN, Zygmunt a Tim MAY. *Myslet sociologicky*. Praha: Druhé vydání. SLON, 2010. ISBN 978-80-7419-026-1.
- BAUMAN, Zygmunt. *Úvahy o postmoderní době*. Praha: SLON, 1995. ISBN 80-86429-11-3.
- BERNARD, Josef. Komunitní plánování sociálních služeb a problémy participace. *Sociální práce/Sociálna práca*. 2010, ročník 10, č. 3, s. 100-109. ISSN 1213-6204.
- BERNARD, Josef. Participace a partnerství na lokální úrovni v českém sociálním výzkumu. In: NEJDL, Pavel a Daniel ČERMÁK, eds. *Participace a partnerství v místní veřejné správě*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v. v. i., 2007, s. 27–46. ISBN 978-80-7419-067-9.
- BÍLEK, Vladimír. Nová, tj. lepší typologie sociálních služeb? *Sociální služby*. 2013, ročník XV, č. 8, s. 44-45. ISSN 1803-7348.
- BRUEGGEMANN, G. William. *The Practice of Macro Social Work*. Sekond Edition. Belmont, Kalifornia: BROOKS/COLE Thomson Learning, 2002. ISBN 0-534-57322-3.
- BRUEGGEMANN, G. William. *The Practice of Macro Social Work*. Edition 4. Cengage Learning, 2013. ISBN-13: 9780495602286 .
- ČÁMSKÝ, Pavel, Jan SEMBDNER a Dagmar KRUTILOVÁ. *Sociální služby v ČR v teorii a praxi*. Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-262-0027-7.
- ČERMÁK Daniel, Jana VOBECKÁ a kol. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha: SLON, 2001. ISBN 978-80-7419-067-4.
- 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>
- ERVIN, Alexander M. *Applied Anthropology. Tools and Perspectives for Contemporary Practice*. Needham Heights: Allyn & Bacon, 2000. ISBN 978-0205414093.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. *Charta základních práv Evropské unie* [online]. Nice, c2000 [cit. 2015-8-28]. Dostupné z: [http://www.euroskop.cz/gallery/6/2090-charta\\_zakladnich\\_prav\\_1.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/6/2090-charta_zakladnich_prav_1.pdf)
- GIDDENS, Anthony. *Sociologie*. Praha: Argo, 1999. ISBN: 80-7203-124-4.
- GOJOVÁ, Alice. Práce s komunitou. In MATOUŠEK, Oldřich a kol. *Encyklopedie sociální práce*. Praha: Portál, 2013, s. 309-312. ISBN 978-80-262-0366-7.
- GRASSEROVÁ, Monika. Využití SWOT analýz pro dlouhodobé plánování. *Obrana a strategie*. 2006, ročník 6, č. 2, s. 48-55. ISSN 1214-6463.
- HARTL, Pavel. *Komunita občanská a komunita terapeutická*. Praha: SLON, 1997. ISBN 80-85850-45-1.

HAVLÍK, Miloš a kol. *Nové zjišťování potřeb* [online]. Žďár: Komunitní plánování o. p. s., 2009 [cit. 2017-7-24]. Dostupné z: <http://www.kr-kralovehradecky.cz/scripts/file.php?id=344>

HAVLÍK Miloš a Kateřina KUBALČÍKOVÁ. 5. Kapitola zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb včetně metodiky uživatelských výzkumů (zkoumání vedená uživateli). In: ORINIAKOVÁ, Pavla a kol. *Návrhy kapitol pro komunitní plánování sociálních služeb v ČR* [online]. Praha: Komunitní plánování, o. p. s., c2005, s. 58-81. [cit. 2015-2-9]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly\\_KPSS.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly_KPSS.pdf)

HAVLÍKOVÁ, Jana a Olga HUBÍKOVÁ. Význam komunitního plánování sociálních služeb při řešení problému sociální exkluze na lokální úrovni. *Sociológia*. 2007, roč. 39, s. 5–28. ISSN 1336-8613.

HUBÍKOVÁ, Olga. Potenciál procesu komunitního plánování sociálních služeb snižovat rizika sociální exkluze. In SIROVÁTKA, Tomáš, ed. *Sociální vyloučení a sociální politika* [CD]. Brno: Masarykova Univerzita a VUPSV, 2006, s. 88–97.

JANÁK, Dušan a Miroslav PILÁT. 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, 2012, s. 13-64. ISBN 978-80-72-48-766-0.

JOHNOVÁ, Milena, ed. *Standardy kvality sociálních služeb*. 2. upravené vydání. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2003. ISBN 80-86552-67-5.

KAHOUN, V. a kol. *Sociální zabezpečení: vybrané kapitoly*. Praha: Triton, 2009. ISBN 978-80-7387-346-2.

KAVALÍR, Aleš. *Komunitní plánování sociálních služeb – příklad uplatnění antropologie v praxi*. Plzeň, 2006, 90 s. Diplomová práce. Filozofická fakulta Západočeské univerzity v Plzni, Katedra antropologie. Vedoucí diplomové práce Tomáš Hirt.

KELLER, Jan. Komunita. In: *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum, 1996, s. 512–514. ISBN 80-7184-310-5.

KINKOR, Milan. Komunitní práce. In: MATOUŠEK, Oldřich et al. *Metody a řízení sociální práce*. Vyd. 2. Praha: Portál, 2008, s. 252-270. ISBN 948-80-7367-502-8.

KOLÁŘOVÁ, Ludmila. *Analýza koncepcí komunitního plánování v České republice na příkladu sociálních služeb*. Praha, 2008, 92 s. Diplomová práce. Fakulta sociálních věd Karlovy univerzity v Praze, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Konzultant diplomové práce Pavel Mička.

KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-620-6.

KOLDINSKÁ, Kristina a Hana MARKOVÁ. *Sociální pomoc a právo*. Praha: Orac, 2001. ISBN 978-80-86-19-938-2.

KRÁLOVÁ Jarmila a Eva RÁŽOVÁ. *Sociální služby a příspěvek na péči 2012*.

4. aktualizované a přepracované vydání. Olomouc: Anag, 2012. 464 s. ISBN 978-80-7263-748-5.

KRBCOVÁ MAŠÍNOVÁ, Lenka a Michal POLESNÝ, eds. *Deset kroků procesem komunitního plánování*. Ústí nad Labem: Centrum komunitní práce Ústí nad Labem, 2008. ISBN 978-80-254-2800-9.

KREBS, Vojtěch a kol. *Sociální politika*. 5. přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-585-4.

KUBALČÍKOVÁ, Kateřina. Komunitní plánování. In MATOUŠEK, Oldřich a kol. *Encyklopedie sociální práce*. Praha: Portál, 2013, s. 313-315. ISBN 978-80-262-0366-7.

KUBALČÍKOVÁ, Kateřina a Anna KRCHŇAVÁ. Komunitní plánování jako prostor pro účast uživatelů na rozhodování: realita nebo iluze? O respektování principů jedné z metod sociální práce v praxi. *Sociální práce/Sociálna práca*. 2010, ročník 10, č. 3, s. 110–121. ISSN 1213-6204.

KUBALČÍKOVÁ, Kateřina. Role uživatele zjišťování potřeb v procesu komunitního plánování sociálních služeb. *Sociální práce/Sociálna práca*. 2009, ročník 9, č. 1, s. 85-96. ISSN 1213-6204.

LOUČKOVÁ, Ivana. *Integrovaný přístup v sociálně vědním výzkumu*. Praha: SLON, 2009. ISBN 978-80-86429-79-3.

MAREK, Ladislav. 1. Kapitola zjišťování zdrojů pro plánování a zajišťování sociálních služeb. In: ORINIAKOVÁ, Pavla a kol. *Návrhy kapitol pro komunitní plánování sociálních služeb v ČR* [online]. Praha: Komunitní plánování, o. p. s., c2005, s. 17-23. [cit. 2015-2-9]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly\\_KPSS.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly_KPSS.pdf)

MATEROVÁ, Jana. *Komunitní plánování sociálních služeb – metodika*. Praha: Agora Central Europe, 2003.

MATOUŠEK, Oldřich. *Slovník sociální práce*. 3. vydání. Praha: Portál, 2016. ISBN 978-80-262-1154-9.

MAYO, Marjorie. Community work. In ADAMS, Robert, Lena DOMINELLI & Malcolm PAYNE, eds. *Social work: Themes, issues and critical debates*. Hampshire: Palgrave, 1998, s. 160–172. ISBN: 9780230218659.

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

MIOVSKÝ, Michal. *Kvalitativní přístup a metody v psychologickém výzkumu*. Praha: Grada Publishing, 2006. ISBN 80-247-1362-4.

MOLEK, Jan. *Řízení organizací sociálních služeb – vybrané problémy*. Praha: VÚPSV, 2011. ISBN 978-80-7416-083-7.

MORGAN, David L. *Ohniskové skupiny jako metoda kvalitativního výzkumu*. Brno: Psychologický ústav Akademie věd, 2001. ISBN 80-85834-77-4.

MPSV. *Kvalita v sociálních službách*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2002. ISBN 80-86552-16-0.

MPSV. *Bílá kniha v sociálních službách* [online]. Praha: MPSV, c2003 [cit. 2015-1-26]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/736/bila\\_kniha.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/736/bila_kniha.pdf);

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

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

ORINIAKOVÁ, Pavla a kol. *Návrhy kapitol pro komunitní plánování sociálních služeb v ČR* [online]. Praha: Komunitní plánování, o. p. s., c2005 [cit. 2015-2-9]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly\\_KPSS.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly_KPSS.pdf)

ORINIAKOVÁ, Pavla a Daniel ROSECKÝ. *Komunitní plánování sociálních služeb*. Plzeň: CpKP ČR, 2003.

OSN. *Úmluva o právech dítěte* [online]. New York, c1989. [cit. 2015-8-28]. Dostupné z: [https://www.uoou.cz/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=200144&id\\_dokumenty=3015](https://www.uoou.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=3015)

PLAMÍNEK, Jiří et al. *Řízení neziskových organizací*. Praha: Lotos, 1996.

POPPLER, Keith. *Analysing Community Work. Its Theory and Practice*: Open University Press, Buckingham-Philadelphia, 1995. ISBN 0-335-19409-5.

PRŮŠA, Ladislav, ed. *Obce, města, regiony a sociální služby*. Praha: Sociopress, 1997. ISBN 80-902260-1-9.

PŘÍHODOVÁ, Alice. *Koncept komunity v komunitní sociální práci. Sociální práce/ Sociální práce*. 2004, č. 3. s. 44-56. ISSN 1213-6204.

ROSSI, Peter H., Mark W. LIPSEY & Howard E. FREEMAN. *Evaluation: A Systematic Approach*. 7th. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2004. ISBN 9780761908944.

RYS, Vladimír. *Česká sociální reforma (sociologická studie)*. Praha: Karolinum, 2003. ISBN 80-246-0588-0.

SKŘIČKOVÁ, Zuzana, ed. *Metodiky pro plánování sociálních služeb*. Praha: Centrum pro komunitní práci, 2007. ISBN 978-80-86902-44-9.

SMUTEK, Martin. *Evaluace sociálních programů*. Hradec Králové: Gaudeamus, 2005. ISBN 80-704-1811-7.

*Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb v Prostějově na období 2014–2016* [online]. Prostějov: Statutární město Prostějov, c2014 [cit. 2015-2-6]. Dostupné z: <http://www.prostejov.eu/files/Urad/Soc/KPSS/strednedobyplan.pdf>



ŠESTÁK Jan a Tomáš HIRT. 6. Kapitola zapojování uživatelů se zvláštními potřebami do plánování sociálních služeb. In: ORINIAKOVÁ, Pavla a kol. *Návrhy kapitol pro komunitní plánování sociálních služeb v ČR* [online]. Praha: Komunitní plánování, o. p. s., c2005, s. 17-23. [cit. 2015-2-9]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly\\_KPSS.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly_KPSS.pdf)

ŠIKLOVÁ, Jiřina. Sociální práce v našem státě od druhé světové války do současnosti. In: MATOUŠEK, Oldřich a kol. *Základy sociální práce*. Praha: Portál, 2012, s. 139–154. ISBN 978-80-262-0211-0.

ŠTAINER, Martin. Ohnisková skupina v komunitním plánování sociálních služeb. In: KAMÁNOVÁ, Irena, ŠTEFÁKOVÁ, Lenka a JUHÁSOVÁ, Lucia, eds. *Inovácie, plánovanie a kvalita sociálnych služieb v komunite*. Zborník príspevkov z 1. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie. Ružomberok: Verbum – vydavateľstvo Katolíckej univerzity v Ružomberku, 2011, s. 153-161. 269 s. ISBN 978-80-8084-781-4.

ŠŤASTNÁ, Jaroslava. *Když se řekne komunitní práce*. Praha: Karolinum, 2016. ISBN 978-80-246-3356-5.

TEUSCHELOVÁ, Tereza a Pavla ORINIAKOVÁ. *Účast veřejnosti, proč a jak?* Plzeň: CpKP ČR, 2003.

TOMEŠ, Igor. *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha: Portál, 2010. ISBN 978-80-7367-680-3.

TWELVETREES, Alan. *Community work*. London: Palgrave Macmillan, 2008. ISBN 9781403949998.

ÚLEHLA, Ivan. Nesnadné první kroky komunitního plánování. *Sociální politika*. 2001, roč. 27, č. 12, s. 8-9. ISSN 0049-0962.

ÚLEHLA, Ivan. Předpoklady komunitního plánování. *Sociální politika*. 2002, roč. 28, č. 3, s. 8-9. ISSN 0049-0962.

ÚLEHLA, Ivan. Sociálně psychologické aspekty komunitního plánování obcí. *Sociální politika*. 2002a, roč. 28, č. 12, s. 6 - 8. ISSN 0049-0962.

ÚLEHLA, Ivan. Zajištění dostupnosti plánování sociálních služeb na principech komunitního plánování. In: *Manuál zadavatele sociálních služeb*. Praha: Instand, 2008.

VALENTA, Milan, Oldřich MÜLLER et al. *Psychopedie*. 3. doplněné a upravené vydání. Praha: Parta s. r. o., 2007. ISBN 978-80-7320-099-2.

VASKOVÁ, Vladana a Ondřej ŽEŽULA. *Komunitní plánování – věc veřejná*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2002. ISBN 80-86552-30-6.

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Činnost veřejné ochránkyně práv při zjištění podezření ze spáchání trestného činu v průběhu systematické návštěvy ubytovacího zařízení pro seniory* [online]. Praha: Veřejný ochránce práv, c2014 [cit. 2017-3-26]. Dostupné z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/ochrana\\_osob/ZARIZENI/Socialni\\_sluzby/Trestni-oznameni-VOP.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/Trestni-oznameni-VOP.pdf)

WELCH, Bob. *Mapování a management péče*. Ústí nad Labem: Centrum komunitní práce, 1991.

ZATLOUKAL, Leoš. Komunitní plánování sociálních služeb v obcích – střet organizačních kultur? *Sociální práce/ Sociálna práca*. 2006, č. 3, s. 82–94.

ZATLOUKAL, Leoš. *Plánování rozvoje sociálních služeb metodou komunitního plánování*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2008. ISBN 978-80-244-2128-5.

ZATLOUKAL, Leoš. *Stručný průvodce po komunitním plánování sociálních služeb*. Olomouc, 2005. Archiv autora.

ZBOŽÍNKOVÁ, Monika. Komunitní plánování sociálních služeb v krajích. In SIROVÁTKA, Tomáš, ed. *Sociální vyloučení a sociální politika* [CD]. Brno: Masarykova Univerzita a VUPSV, c2006, s. 120–122.

*Zelená kniha o službách v obecném zájmu* [online]. Přeložil Petr Zavadil. Brusel: KOM, c2003 [cit. 2015-2-9]. Dostupné z: [http://edice.cd.cz/edice/DOKES/DOKES03/dok6\\_03.pdf](http://edice.cd.cz/edice/DOKES/DOKES03/dok6_03.pdf)

ŽEŽULA, Ondřej. 2. Kapitola vytváření organizačních struktur pro komunitní plánování sociálních služeb. In: ORINIAKOVÁ, Pavla, ed. *Návrhy kapitol pro komunitní plánování sociálních služeb v ČR* [online]. Praha: Komunitní plánování, o. p. s., c2005, s. 24-31. [cit. 2015-2-9]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly\\_KPSS.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2472/Kapitoly_KPSS.pdf)

### **Citované právní předpisy ČR**

Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 108/2006 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.

## **SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY**

Cílem této studijní opory nebylo vytvořit ucelený studijní materiál, který by pojednával o tak široké problematice, jakou je komunitní plánování sociálních služeb. Jak již jsem zmínil v úvodu, mojí snahou bylo vybrat ty základní pojmy a okruhy témat z oblasti komunitního plánování sociálních služeb, o kterých se domnívám, že se s nimi v praxi nejčastěji setkáte. Mějte tedy na paměti, že se jednalo pouze o uvedení do široké problematiky komunitního plánování, jehož cílem bylo seznámit vás se základními pojmy, poznatky dané problematiky. Stane-li se tento materiál oporou i ve vaší praxi, splní se moje další neskromné očekávání, ale znovu připomínám, že vaše práce se neobejde bez průběžné aktualizace a doplňování předložených informací. To už ponechávám na vás, milí studenti.

Váš autor

## PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON

	Čas potřebný ke studiu		Cíle kapitoly
	Klíčová slova		Nezapomeňte na odpočinek
	Průvodce studiem		Průvodce textem
	Rychlý náhled		Shrnutí
	Tutoriály		Definice
	K zapamatování		Případová studie
	Řešená úloha		Věta
	Kontrolní otázka		Korespondenční úkol
	Odpovědi		Otázky
	Samostatný úkol		Další zdroje
	Pro zájemce		Úkol k zamyšlení

Název: **Komunitní plánování jako makrometoda sociální práce**

Autor: **PaedDr. Miroslav Pilát, Ph.D.**

Vydavatel: Slezská univerzita v Opavě  
Fakulta veřejných politik v Opavě

Určeno: studentům SU FVP Opava

Počet stran: 132

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou.