

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

Organizational culture of public administration and community planning of social services - collision or coexistence?

Miroslav Pilát

Abstract

The paper deals with the issue of community planning of social services at municipal level with an emphasis on the possible center of two different organizational cultures. The paper describes the differences between organizational culture of public administration and community planning of social services, including critical points, which can lead to conflict of both organizational cultures. At the end of the paper are presented possibilities of coexistence of both cultures.

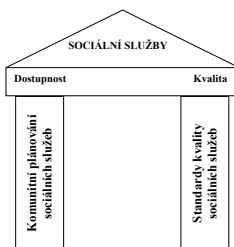
Keywords: community planning, organizational culture, conflict of organizational cultures

Úvod

Zajišťování dostupnosti sociálních služeb je jedním z klíčových požadavků EU na poskytování služeb ve veřejném zájmu, ke kterým řadíme i sociální služby.

Zjednodušeně můžeme 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. 8.

1 Společenská a legislativní východiska komunitního plánování sociálních služeb v ČR

Sociální politika a sociální zabezpečení a její legislativní ukotvení je výhradně v kompetenci členských zemí EU. Evropská unie v tomto kontextu hovoří o službách ve veřejném zájmu, mezi něž se také počítají sociální služby, na jejichž regulaci jsou kladeny tři klíčové požadavky. Prvním je **kvalita sociálních služeb**, která je charakterizována jako souhrn vlastností a charakteristik služby, které souvisejí s jejich schopnostmi uspokojit známé či předpokládané potřeby uživatelů služeb. Druhým požadavkem je **dostupnost sociálních služeb**, a to jak fyzická, tak ekonomická, sociální, informační a psychologická. Třetím požadavkem je **ochrana uživatelů služeb**, která je zabezpečována transparentností a bezpečností při poskytování sociálních služeb a aktivní účastí uživatelů při plánování i poskytování sociálních služeb (Skřičková, 2007).

Zajišťování dostupnosti sociálních služeb je tedy jedním z klíčových požadavků EU na poskytování služeb ve veřejném zájmu, ke kterým řadíme i sociální služby.

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

1.1 Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb

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

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

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

Třetí modul se zabýval analýzou činností MPSV ČR, vytvářením strategií a s nimi souvisejících podpůrných metodických postupů. Tento modul směřoval k vytvoření modelu tvorby politiky a rozvoji informační strategie pro interní a externí jednání Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, k ověření procedur, které podporují dosažení politických cílů, které budou konzistentní se zásadami reformy veřejné správy, a to na všech úrovních veřejné správy (Česko-britský projekt, 2001; Janák a Pilát, 2012).

Jedním z předpokládaných výstupů této reformy bylo rovněž vypracování a přijetí nové legislativní úpravy, týkající se poskytování sociálních služeb a souvisejících činností v České republice, která byla schválena Parlamentem České republiky usnesením č. 2263 ze dne 14. března 2006 a 31. března 2006 byla vyhlášena jako **zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a to s účinností od 1. ledna 2007** (dále jen zákon o sociálních službách).

2 Komunitní plánování sociálních služeb

2.1 Komunita

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

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

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, strukturuje a přítomnosti, ale sama přesahuje své umístění; nemůže být svázaná strukturou nebo pouhou historií.“

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 náležejí do komunity.

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

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

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

2.2 Komunitní práce

Metodu komunitní práce, mezi jejíž základní modely patří i komunitní plánování, popisuje Kinkor (2013) 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.

V průběhu komunitní práce musí být stále přítomny dva základní principy. Prvním je vnímání potřeb celé komunity a zaměření aktivit (které reagují na společné potřeby) na celou komunitu, ne pouze na jednotlivce nebo rodiny. Druhým principem jsou kolektivní (komunitní) akce, které jsou ukazatelem kolektivního úsilí celé komunity (Zatloukal, 2008).

2.3 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 specifickým 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.¹

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.

2.4 Komunitní plánování sociálních služeb z pohledu právního řádu České republiky

Komunitní plánování sociálních služeb je pojem užívaný v ČR běžně pro „plánování rozvoje sociálních služeb“, které je legislativně zakotveno v zákoně o sociálních službách v § 3, písm. h), kdy za střednědobý plán rozvoje sociálních služeb se „...považuje strategický dokument obce nebo kraje schválený na dobu 3 let, který je výsledkem aktivního zjišťování potřeb osob na území obce nebo kraje a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů...“. Jeho obsahem je souhrn a výsledky podkladových analýz a dat, popis způsobu zpracování plánu včetně vymezení spolupráce s obcemi, s poskytovateli sociálních

¹ Dle našeho názoru a zkušeností se zaváděním metody komunitního plánování sociálních služeb v některých městech v České republice se může z pohledu politické reprezentace toto tvrzení zdát poněkud kontroverzní, protože bývá často ze strany politiků mylně interpretováno jako zpochybňování legitimacy zastupitelského mandátu získaného na základě voleb do obecních zastupitelstev. Značný podíl na zmíněné desinterpretaci má skutečnost, že metoda komunitního plánování v postkomunistických zemích je metodou v podstatě revoluční a politické reprezentace na všech úrovních nejsou zvyklé a možná ani necítí stále potřebu veřejnost do rozhodovacích procesů v oblasti správy věcí veřejných zapojovat.

služeb a osobami, kterým jsou sociální služby poskytovány, popis a analýza dostupných zdrojů a potřeb osob, kterým jsou sociální služby určeny, včetně ekonomického vyhodnocení, strategie zajišťování a rozvoje sociálních služeb obsahující popis budoucího žádoucího stavu a opatření, jejichž prostřednictvím by mělo být tohoto stavu dosaženo. Dále jsou v něm obsaženy povinnosti zúčastněných subjektů, postup sledování a vyhodnocování plnění plánu včetně způsobu, jakým lze provést změny v poskytování sociálních služeb a způsob zajištění sítě sociálních služeb na území kraje. Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb může být doplněn akčními plány zpracovanými na období jednoho roku, které vycházejí ze střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb.

3 Metoda komunitního plánování sociálních služeb

3.1 Cíle, poslání a přínosy komunitního plánování sociálních služeb

Cílem komunitního plánování sociálních služeb je zejména posilování sociální soudržnosti komunity, podpora sociálního začleňování a předcházení sociálnímu vyloučení jednotlivců a skupin (Vasková a Žežula, 2002).

Cílem komunitního plánování sociálních služeb je rovněž 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.

„Posláním komunitního plánování je zajišťování dostupnosti sociálních služeb. Prakticky se jedná o zjištění stavu poskytování sociálních služeb v dané lokalitě a zároveň potřeb, které nejsou naplněny. Srovnáním těchto dvou základních parametrů a v souladu s množstvím finančních prostředků, které obec na sociální služby vynakládá, vzniká v procesu vzájemných konzultací komunitní plán“ (MPSV, 2004, s. 7).

3.2 Účastníci komunitního plánování sociálních služeb

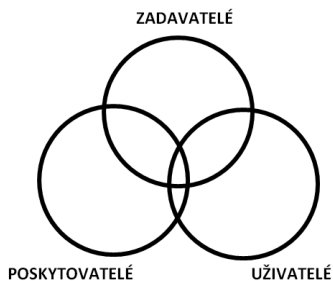
Již ze samotného obsahu pojmu komunitní lze předpokládat, že celé komunitní plánování ve všech jeho fázích probíhá za účasti komunity, tedy zejména zástupců uživatelů, poskytovatelů, zadavatelů sociálních služeb a veřejnosti. Základním principem komunitního plánování sociálních služeb je **princip triády**, 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.

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

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

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



Zdroj: Krbcová Mašíňová a Polesný, 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.

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 nejpotebnější. 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.

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

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 Žezula, 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.

Veřejnost

Jak z předchozího vyplývá, posilování pocitu sounáležitosti, motivace a zvýšení zájmů 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.

3.3 Fáze komunitního plánování sociálních služeb

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

Brueggemann (2002) rozlišuje například celkem jedenáct na sebe navazujících fází, od vytváření vazeb, struktur a sítí, až po monitoring a hodnocení plánu.

V některých teoretických pracích, metodických doporučeních a následně i v praxi se můžeme často setkat s následujícími, a dle našeho názoru nejčastějším, členěním.

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

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

službách na daném území, SWOT analýza a mapy služeb za jednotlivé pracovní skupiny a analýza již existujících dat a dokumentů.

Prvním úkolem ve **fázi plánování** je zpracování vize, jak mají sociální služby v dané komunitě vypadat. Je tedy třeba se dohodnout na společné představě, jak bude vypadat systém sociálních služeb a jak budou naplňovány všechny cíle a opatření komunitního plánu. Je tedy důležité, aby si účastníci procesu komunitního plánování vzájemně vyjasnili, jaká je společná představa o systému poskytování sociálních služeb v komunitě a čeho chtějí komunitní plánovači v daném období společně dosáhnout.

Hlavním cílem fáze plánování je vyjednávání a společná dohoda o návrcích priorit do komunitního plánu sociálních služeb. Převážná část práce spočívá na pracovních skupinách komunitního plánování či vytvořených týmech k dané problematice, jejichž členové diskutují o prioritách ve změnách v sociálních službách pro konkrétní cílovou skupinu. Finální verze komunitního plánu, do které byly zapracovány připomínky získané v procesu veřejného projednávání návrhu komunitního plánu, musí být předložena k projednání a schválení politické reprezentaci obce.

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

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

4. Organizační kultura

Kultura organizace (či organizační kultura) je nesmírně důležitou složkou zkoumání organizací přinejmenším od 30. let minulého století, kdy Elton Mayo se spolupracovníky při svých experimentech v Hawthornských závodech odhalili význam lidských vztahů v organizaci ve vztahu (nejen) k pracovnímu výkonu (Keller, 2007) a dotkli se při svých výzkumech toho, co bychom s Bergerem a Luckmannem (in Zatloukal, 2006) mohli označit jako „společně

konstruovanou realitu“ (a v širším slova smyslu „kulturu“) pracovních týmů. Armstrong definuje kulturu organizace jako „soustavu hodnot, norem, přesvědčení, postojů a domněnek, která sice nebyla nikde výslovně zformulována, ale formuje způsob chování a jednání lidí a způsoby vykonávání práce“ (Armstrong, in Zatloukal, 2006, s. 85). Eldridge a Crombie definují organizační kulturu podobně: „Kultura nějaké organizace se vztahuje k jedinečné konfiguraci norem, hodnot, přesvědčení a způsobů chování, které charakterizují styl, na němž se skupiny a jedinci shodují za účelem splnění nějakých úkolů“ (Armstrong, in Zatloukal, 2006, s. 85). Schein (in Zatloukal, 2006, s. 85), klasik v oblasti výzkumu kultur organizací, definoval organizační kulturu takto: „Podniková kultura je vzorec základních a rozhodujících představ, které určitá skupina nalezla či vytvořila, odkryla a rozvinula, v rámci nichž se naučila zvládat problémy vnější adaptace a vnitřní integrace a které se tak osvědčily, že jsou chápány jako všeobecně platné. Noví členové organizace je mají pokud možno zvládat, ztotožnit se s nimi a jednat podle nich.“

Všechny zmíněné definice upozorňují na několik podstatných rysů organizační kultury. Jde o soubor předpokladů široce sdílených v organizaci, Organizační kultura je převážně neuvědomovaná a nereflektovaná, ovlivňuje chování jednotlivých lidí v organizaci a stmeluje pracovní týmy. Nově příchozí pracovníci se organizační kultuře přizpůsobují.

V několika ohledech podobnou typologii organizačních kultur představil Handy (in Bělohlávek, Košťan a Šuleř, 2006), když rozlišil:

- 1. Kulturu moci** – organizační kultura, v níž moc pramení z centra, existuje relativně málo pravidel a procedur a je zde silná soutěživost a politikaření.
- 2. Kulturu rolí** – organizační kultura, v níž se práce řídí především procedurami a pravidly a popis role (očekávání) je důležitější než osoba, která roli zastává (typické ve velkých komerčních organizacích a organizacích veřejné správy).
- 3. Kulturu výkonu (úkolovou kulturu)** – zaměřuje se především na úkoly, které mají být splněny, mocenský vliv je založen spíše na odbornosti než na funkci či osobní moci, důraz na přizpůsobivost a týmovou práci (typické u menších podniků).
- 4. Kulturu osoby (podporující kulturu)** – středem zájmu organizace jsou potřeby jedinců, organizace existuje proto, aby pomáhala jedincům v ní (občanská sdružení apod.).

5. Organizační kultura veřejné správy a komunitního plánování sociálních služeb

Každá organizace má svou kulturu. Při procesu komunitního plánování sociálních služeb v jednotlivých obcích se podle našeho názoru střetávají dvě výrazně odlišné organizační kultury. Protože komunitní plánování sociálních služeb nezbytně potřebuje politickou legitimitu, je zde na jedné straně vždy organizační kultura veřejné správy. Na straně druhé se však v

rámci procesu komunitního plánování sociálních služeb utváří specifická organizace lidí zapojených do tohoto procesu. Činnost těchto lidí je organizována, vzniká jednoduchá nebo i složitější organizační struktura a také se utváří organizační kultura, která je založena na partnerství, spolupráci, ochotě vyjednávat, zapojení veřejnosti, transparentci a podobných principů.

Organizační kultura veřejné správy by mohla být popsána v rámci Handyho typologie jako **kultura rolí**. Práce se řídí především procedurami a pravidly a popis role (očekávání) je důležitější než osoba, která roli zastává. Příléhavé by bylo i označení „byrokratická kultura“. Byrokracie je, přes různé právním vytykané iracionality (Keller, 2007), chápána jako nástroj racionalizace činností v organizacích. Ve veřejné správě se počítá s tím, že veškerá rozhodnutí jsou vydávána v souladu s platnými předpisy, že všechny úřední postupy jsou dodrženy, a že osobní invence úředníků se nijak do výstupů nepromítá. Ve veřejné správě, zejména v nejvyšších politických úrovních, lze také sledovat **aspekty kultury moci** (Zatloukal, 2006).

Organizační kultury v rámci KPSS jsou velmi rozmanité, ale většinou je možné je popsat v rámci zbývajících dvou Handyho typů kultur organizace. **Kultura výkonu** (podle Handyho dělení) je charakteristická zejména pro KPSS, kde je důraz položen spíše na dosahování cílů, odbornost a dobře facilitovanou týmovou práci. V rámci KPSS lze takovou kulturu označit jako „manažerskou“. Ke **kultuře podpory** (podle Handyho dělení) má blíže spíše KPSS, kde je důraz položen na potřeby jednotlivců, zapojení a podporu znevýhodněných, širokou spolupráci a na proces plánování. Takovou kulturu lze označit v rámci KPSS jako „občanskou“. Manažerská a občanská kultura KPSS jsou určité ideální typy, které bychom ale v praxi hledali těžko (Zatloukal, 2006).

Dojde-li ke střetu různých kultur, lze očekávat napětí, nedorozumění i konflikty. A to i přesto, že pohnutky jednotlivých aktérů mohou být ryzí a jejich snahy ušlechtilé a jejich stížnosti v rámci jejich vidění světa zcela opodstatněné.

5. 1 Organizovanost a kontrola

Kultura veřejné správy má obvykle vysokou potřebu kontroly nad vším, co se děje. Kontrola je zajištěna tím, že úředníci jsou vázáni množstvím předpisů, které jasně definují jejich kompetence a výrazně zužují možnosti vlastních kreativních zásahů úředníka do rozhodování. Moc je soustředěna do rukou demokraticky zvolených politiků, kteří pokud mají dostát své politické zodpovědnosti, musí také mít kontrolu nad tím, jak se jejich rozhodnutí realizují, a naopak, zda není realizováno něco, co by odporovalo jejich programu, případně něco, co by mohlo oslabit jejich kontrolu nad různými procesy na daném území anebo co by mohlo způsobit, že by v případě neúspěchu byli voláni k odpovědnosti i za něco, co neměli možnost ovlivnit. Důraz je kladen na **vertikální rozměr politiky** (Colebatch, in Zatloukal, 2006), tedy na přenos autoritativních rozhodnutí směrem dolů a na implementaci.

Manažerská kultura KPSS klade důraz na odbornost, týmovou práci a dosahování cílů. Na rozdíl od veřejné správy se zaměřuje na **horizontální rovinu politiky** (Colebatch, in Zatloukal, 2006), tedy na koordinaci různých organizací mimo hierarchickou linii moci (tj. na stejné úrovni, partnerů) a společné dosahování cílů. V horizontální rovině je klíčové jednání a nalezení shody, protože neexistují žádné „mocenské páky“. Klíčovou úlohu zde má řízení a koordinace subjektů a jedinců s různými potřebami tak, aby se shodli na realizovatelných cílech a aby se dohodnuté cíle realizovaly. Tato koordinace za účelem dosahování dohodnutých cílů je hlavním smyslem organizační struktury manažersky orientovaného KPSS. **Občanská kultura KPSS** klade podobně jako manažerská důraz na **horizontální rovinu politiky** s tím rozdílem, že **akcentuje potřeby a přání jedinců** a klade zvýšený **důraz na samotný proces** organizování a vyjednávání i implementace. Důležité je, zda existuje někdo, kdo je znevýhodněn nebo dokonce vyloučen od jednacího stolu, zdůrazňuje se neustálé zapojování veřejnosti do rozhodování, transparentnost a intenzivní informování občanů. Je tedy logické, že dochází k určitým napětím v oblasti organizace a kontroly procesů plánování a implementace plánů v obcích (Zatloukal, 2006).

5.2 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, které zpracovávají komunitní plány sociálních služeb, byly popsány dva typy organizačních kultur KPSS, manažerská a občanská. Manažerská kultura klade důraz na odbornost, týmovou práci a dosahování cílů. Občanská kultura KPSS spíše akcentuje potřeby a přání jedinců a klade zvýšený důraz na samotný proces organizování a vyjednávání i implementace (Zatloukal, 2006).

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

komunitního plánování a politici na obcích mají tendenci tomuto riziku předcházet i tím, že zvyšují kontrolu nad procesy komunitního plánování sociálních služeb

5. 3 Formy soužití veřejné správy a komunitního plánování sociálních služeb

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

a) Konfliktní soužití

„Konfliktní soužití obou organizačních kultur je tou nejhorší možnou variantou pro obě strany. Pro realizátory KPSS je v takovém případě problematické, že jim chybí politická podpora, jejich plány se stávají obtížně realizovatelnými, lidé, kteří jsou zapojeni v komunitním plánování, mají velmi slabé vyhlídky na to, že jejich úsilí přinese výsledky (Twelvetrees, 1982), což vede k odlivu odborníků a oslabení motivace se komunitním plánováním vůbec zabývat“ (Zatloukal, 2008, s. 89). Ke konfliktnímu soužití většinou dochází kvůli bariérám v komunikaci. Odstraňování bariér a jejich předcházení však leží především na realizátorech KPSS, zásadní chybou z jejich strany je nerefluktování potřeb a přání politiků a představitelů dalších vlivných skupin („stakeholders“)² a neschopnost přizpůsobit se jim i ve formě a způsobu komunikace.

b) Paralelní soužití

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

c) Kontrolní soužití

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

² Z angličtiny: stake = hmotný zájem, holder = držitel

přípustná pouze politika horizontální.³ Výstupy procesu KPSS v obci, kde panuje silně kontrolní soužití, se nakonec bohužel příliš neliší od strategických plánů. Navíc se může stát, že naplánované služby nebudou dostatečně reflektovat potřeby uživatelů služeb, protože jakmile je „dušena“ spontánnost v KPSS, první hlas, který přestává být slyšet, je hlas uživatelů.

d) Kooperativní soužití

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

Závěr

Postupné zavádění komunitního plánování jako metody plánování rozvoje sociálních služeb v obcích s sebou většinou přináší určité napětí či střety mezi rozdílnými organizačními kulturami, a to organizační kulturou veřejné správy a organizační kulturou KPSS. Optimální je dle našeho názoru dosáhnout co nejvyšší míry kooperativního soužití, pro které je charakteristické zřetelné rozdělení kompetencí a odpovědností doprovázené respektem a efektivitou. Dosáhnout tohoto cíle je většinou dlouhodobý proces a je možné, že v některých případech to nebude reálné. Skutečnost, že komunitní plánování sociálních služeb v obci se pozvolna institucionalizuje a stane se nedílnou složkou sociální politiky města, je ideální stav,

³ Příkladem kontrolního soužití je autorova zkušenost, kterou získal při metodické podpoře v jednom nejmenovaném statutárním městě. Členka rady města písemně navrhovala zakotvit do organizačního řádu komunitního plánování ustanovení, ve kterém bylo explicitně vymezeno, že orgány města „...z titulu postavení zadavatele delegují úkoly a zadání, které souvisí s naplňováním cílů a opatření komunitního plánu a rovněž s plněním dílčích částí volebních programů souvisejících s poskytováním sociálních a souvisejících služeb na území statutárního města.“

který je výsledkem dlouhodobého snažení všech zainteresovaných subjektů, ve kterém hrají v rámci propojení a vytvoření kooperativního soužití komunitního plánování sociálních služeb a veřejné správy významnou roli i neformální kontakty na politiky a na další vlivné „hráče“ („stakeholders“).

Seznam bibliografických odkazů

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

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

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

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

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

Další použitá literatura

Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb [online]. Praha: MPSV, c2001 [cit. 2001-6-11]. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/mhtml:file:///E:\Česko britský projekt na podporu reformy sociálních služeb\Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb.htm](http://www.mpsv.cz/mhtml:file:///E:\Česko%20britský%20projekt%20na%20podporu%20reformy%20sociálních%20služeb\Česko-britský%20projekt%20Podpora%20MPSV%20při%20reformě%20sociálních%20služeb.htm)

BĚLOHLÁVEK, František, Pavol KOŠŤAN a Oldřich ŠULEŘ. 2006. *Management*. Praha: Computer Press. ISBN 80-7261-029-5.

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

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

KELLER, Jan. 2007. *Sociologie byrokracie a organizace*. 2. přepracované vydání. Praha: SLON. ISBN 80-86429-74-1.

KINKOR, Milan. 2013. Komunitní práce. In: MATOUŠEK, Oldřich et al. *Metody a řízení sociální práce*. 3. aktual. a dopl. vydání. Praha: Portál, s. 265-281. ISBN 948-80-262-0213-4.

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

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

ORINIÁKOVÁ, Pavla a Daniel ROSECKÝ. 2003. *Komunitní plánování sociálních služeb*. Plzeň: CpkP ČR.

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

SKŘIČKOVÁ, Zuzana (ed.). 2007. *Metodiky pro plánování sociálních služeb*. 1. vydání. Praha: Centrum pro komunitní práci. ISBN 978-80-86902-44-9.

VASKOVÁ, Vladana a Ondřej ŽEŽULA. 2002. *Komunitní plánování – věc veřejná*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. ISBN 80-86552-30-6.

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

ZATLOUKAL, Leoš. 2008. *Plánování rozvoje sociálních služeb metodou komunitního plánování*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. ISBN 978-80-244-2128.

Citované právní předpisy ČR

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

Adresa autora

PaedDr. Miroslav Pilát, Ph.D.

Slezská univerzita v Opavě

Fakulta veřejných politik

Ústav veřejné správy a regionální politiky

Bezručovo nám. 14

746 01 Opava