

Kateřina Šámalová
Igor Tomeš (editoři)
a kolektiv autorů

Řízení sociálních procesů v České republice



Řízení sociálních procesů v České republice

**Kateřina Šámalová, Igor Tomeš (editoři)
a kolektiv autorů**

Recenzenti:

JUDr. Jiří Biskup

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.

Vydala Univerzita Karlova

Nakladatelství Karolinum

Redakce Lenka Ščerbaničová

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova, 2018

© Kateřina Šámalová, Igor Tomeš (†) (editoři) a kolektiv autorů, 2018

ISBN 978-80-246-4180-5

ISBN 978-80-246-4189-8 (online : pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum 2019

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Obsah

Úvod (<i>Kateřina Šámalová</i>)	9
-----------------------------------	---

Kapitola 1.

Základní teoretická východiska řízení a vedení v sociální práci

(<i>Igor Tómeš</i>)	11
1.1 Pojmy a pojetí, s nimiž se v této monografii pracuje	11
1.2 Sociální procesy	13
1.3 Řízení, nebo jen ovlivňování sociálních procesů?	14
1.4 Role veřejné sociální správy při řízení a ovlivňování sociálních procesů	19
1.5 Procesy povinné a dobrovolné sociální solidarity	21
1.6 Financování veřejné správy a její vliv na řízení a ovlivňování sociálních procesů	23

Kapitola 2.

Plánování a evaluace lokální veřejné politiky v sociálních službách v ČR

(<i>Petr Vojtíšek</i>)	27
2.1 Obec jako subjekt v řízení a ovlivňování systému sociálních služeb	27
2.2 Ovlivňování a řízení agendy sociálních služeb na úrovni obcí	29
2.3 Procesy v řízení a ovlivňování sítě sociálních služeb v obcích	32
2.3.1 Plánovací fáze řízení	32
2.3.2 Realizační fáze řízení	34
2.3.3 Evaluační a revizní fáze řízení	34
2.3.4 Fáze tvorby opatření	36
2.4 Financování sociálních služeb obcemi	37
2.5 Závěr	38

Kapitola 3.

Veřejná politika orientovaná na starší pracovníky –

opatření na prodloužení pracovní aktivity (<i>Lenka Bočková</i>)	40
3.1 Legislativní zarámování politiky stárnutí v ČR	40
3.2 Analýza klíčových aktérů politiky stárnutí	46
3.3 Závěr	60

Kapitola 4.

Ovlivňování a řízení procesů směřujících k zajištění přístupnosti

vysokoškolského studia pro uchazeče a studenty

se zdravotním postižením v ČR (*Kateřina Šámalová*)

4.1 Úvod	62
4.2 Procesy jako předmět řízení či ovlivňování	63
4.2.1 Typologie a popis jednotlivých procesů	64
4.2.1.1 Legislativní procesy	65
4.2.1.2 Regulace toku finančních prostředků	66
4.2.1.3 Poskytování podpůrných služeb	67
4.2.1.4 Personální řízení	68
4.2.1.5 Řízení kvality	69
4.2.1.6 Třetí role vysoké školy	70
4.2.2 Standardizace procesů	71
4.3 Subjekty řízení a ovlivňování procesů	71
4.4 Modely řízení a ovlivňování procesů při zajišťování přístupnosti studia	73
4.5 Role sociální práce ve vytváření podmínek přístupnosti studia	75
4.6 Závěr	77

Kapitola 5.

Znovuzačleňování marginálních sociálně ohrožených skupin

(*Pavel Pěnkava*)

5.1 Sociální procesy vytvářené veřejnou správou – systémová opatření	81
5.1.1 Oblast státní správy, ústřední orgány a výkon státní správy	82
5.1.1.1 Legislativní úprava řešení bezdomovectví	83
5.1.1.2 Východiska stávajících mezíresortních koncepcí a strategií a návrhů zákona k řešení bezdomovectví	86
5.1.2 Česká správa sociálního zabezpečení	88
5.1.3 Úřad práce České republiky	90

5.2 Oblast tvorby procesů od krajských a obecních samosprávných celků	94
5.2.1 Sankční regulace nežádoucích jevů jako prostředek represivních procesů	95
5.1.2.1 Protialkoholní vyhlášky	96
5.2.2.2 Vyhlášky proti žebrání	97
5.3 Sociální procesy vytvářené odborníky	99
5.4 Sociální procesy vytvářené občanskou společností	101
5.4.1 Laická veřejnost – angažovaná	102
5.4.2 Laická veřejnost – neangažovaná	105
5.5 Závěr	106

Kapitola 6.

Využití potenciálu sociálních pracovníků, resp. sociálních služeb

<i>(Melanie Žajacová)</i>	108
6.1 Úvod	108
6.2 Význam sociální práce	109
6.3 Potenciál sociální práce a role sociálních pracovníků	113
6.4 Podmínky pro výkon profese sociální práce	117
6.5 Výzkumné nálezy z analýzy dat v oblasti výkonu sociální práce ve veřejné správě a v sociálních službách	119
6.6 Závěr	126

Kapitola 7.

Přehled závěrů a návrhů *(Igor Tómeš, Kateřina Šámalová)*

Použitá literatura	134
Internetové dokumenty	139
O autorech	141
Summary	146

Úvod

Kateřina Šámalová

Tato monografie přináší pohled na principy a úspěšnost veřejného řízení sociálních procesů z různých úhlů pohledu. Na první pohled odlišně působící sociální procesy spojují právě principy jejich řízení. Principy jsou většinou zobecněné tak, aby bylo možné je prakticky využít při přípravě a realizaci nových sociálních procesů.

Monografie je společným dílem kolektivu pracovníků a doktorandů katedry sociální práce Filozofické fakulty Univerzity Karlovy, kteří zkoumali, jaký vliv má veřejná správa na průběh vybraných sociálních procesů, zda tyto sociální procesy řídí nebo jen ovlivňuje, jestliže je ovlivňuje, pak jakými prostředky a s jakou úspěšností.

Na tomto místě uvádíme jednotlivé kapitoly monografie podle autorů a doplňujeme jejich stručný obsah:

Kapitola 1 definuje pojmy, pojetí, struktury a procesy povinné a dobrovolné sociální solidarity (*Igor Tómeš*).

Kapitola 2 se soustředí zejména na otázky koordinace procesů řízení mezi úrovněmi veřejné správy při veřejnoprávním financování sociálních služeb (*Petr Vojtíšek*).

Kapitola 3, 4 a kapitola 5 jsou věnovány procesům řízení ve prospěch naplňování potřeb specifických sociálních skupin.

Kapitola 3 se zabývá otázkami veřejných služeb orientovaných na starého člověka, analýzou nových přístupů při poskytování veřejných služeb orientovaných na řešení životní situace seniorů (*Lenka Bočková*).

Kapitola 4 analyzuje sociální začleňování osob se zdravotním postižením pomocí vzdělávacích procesů, zaměřuje se na jejich efektivitu při integraci, resp. inkluzi této cílové skupiny do hlavního proudu vzdělávání, stejně jako na roli a chování jednotlivých angažovaných subjektů (*Kateřina Šámalová*).

Kapitola 5 se věnuje problematice opětovného začleňování marginálních skupin, které jsou sociálně ohrožené (*Pavel Pěnkava*).

Kapitola 6 postihuje různé aspekty využití potenciálu sociálních pracovníků, resp. sociálních služeb (*Melanie Žajacová*).

Kapitola 7 nastiňuje přehled závěrů a návrhů z předchozích kapitol (*Kateřina Šámalová, Igor Tomeš*).

Kapitola 1.

Základní teoretická východiska řízení a vedení v sociální práci

Igor Tomeš

1.1 Pojmy a pojetí, s nimiž se v této monografii pracuje

Předmětem této monografie je veřejnoprávní řízení a ovlivňování sociálních procesů.¹

Obsah pojmu sociální se vyvíjel. Slovo je latinského původu, v češtině se toto adjektivum používalo v různých významech. Původně ve smyslu *společenský*, přesněji *týkající se společnosti*². Později se jeho význam zúžil na *týkající se vrstev hospodářsky slabých, závislých, vykořisťovaných*.³ Po druhé světové válce se užívalo v trojím významu: (i) vztahující se ke společnosti, (ii) týkající se zlepšování společenských poměrů, (iii) týkající se hmotného zabezpečení jedince ve společnosti.⁴ Dnes se mu přiřítají významy: (i) týkající se lidské společnosti a vztahů mezi lidmi, (ii) týkající se snahy a úsilí o zlepšení společenských poměrů, (iii) týkající se životních podmínek jednotlivce ve vztahu ke společnosti a státu, jeho hmotného zabezpečení.⁵

V době komunistické normalizace (po roce 1970) se v tehdejších komunistických státech pojem *sociální* často a zcela nesprávně zaměňoval za pojem *hygienický* ve vazbě *sociální zařízení* pro označení hygienických zařízení (toalety, sprchy, atp.).⁶

1 Tato kapitola navazuje na Tomeš, I. a kol.: *Sociální správa*. 2. vyd., Praha, Portál 2009.

2 Bráf, A.: *Sociální politika států evropských* (1895) in *Život a dílo*. Díl třetí: Výbor statí z hospodářské a sociální politiky. Praha, J. Gruber 1923.

3 *Slovník národohospodářský, sociální a politický*. Praha, Otakar Janáček 1933.

4 *Příruční slovník jazyka českého*. 1944–1948.

5 Petráčková, V. – Kraus, J.: *Akademický slovník cizích slov* [A–Ž]. Praha, Academia 1998, 834 s.

6 Tomeš, I.: *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha, Portál 2010.

Také ve francouzštině, španělštině, němčině a ruštině adjektivum *sociální* znamená *společenský*. V těchto jazycích má zpravidla čtyři významy: (i) žijící v kolektivu, (ii) týkající se vzájemných vztahů lidí nebo společenských tříd a skupin, (iii) týkající se společnosti, (iv) organizované shromáždění anebo hnutí, tedy vcelku opět v podstatě význam *společenský*⁷.

V této práci budeme používat pojem sociální především k označení procesů týkajících se vzájemných vztahů lidí žijících ve společnosti.

Historicky se za synonymum pojmu *proces* považoval *vývoj*⁸. *Proces* ve filozofickém smyslu je dynamická posloupnost různých stavů téže věci.⁹ Také se definuje jako zákonitě, postupně na sebe navazující a vnitřně spojené změny jevů, věcí a systémů.¹⁰ V kybernetice se tak označuje matematický model v čase se vyvíjející náhodné veličiny.¹¹ V oblasti práva se slovem *proces* označuje soudní řízení. Tím se míní postupy u soudu a vydávají se procesní (občanskoprávní, trestněprávní, správní) řády.¹² V chemii znamená pojem *proces* označení pro pochod, reakci. Jako *procesy* se rovněž označují postupy ve výrobě. Někteří autoři slovo *proces* nahrazují souslovím *zákonitý vývoj*.

S pojmem *proces* se ve většině předválečných encyklopedií nesetkáváme. V encyklopediích z doby komunismu čteme, že materialistická dialektika zdůrazňuje procesualnost všeho dění ve světě; klidné stavy rovnováhy jsou jen relativní a dočasné a pohyb či proces je nepřetržitý a absolutní.¹³

Přídavné jméno *procesní* ve vazbě s podstatným jménem *řád* znamená legislativní úpravu řízení; ve vazbě se slovem *pravidla* znamená právem nebo smlouvou stanovená či dohodnutá pravidla postupů.

Tato monografie se zabývá *řízením a ovlivňováním sociálních procesů* veřejnoprávními strukturami. Většina procesů ve společnosti je konců sociální, protože předpokládají účast lidí při tvorbě, průběhu i využívání výsledků procesů, tedy mají své sociální předpoklady, průvodní jevy a důsledky. Jako v užším slova smyslu sociální procesy, jimiž

7 Např. *Übersicht über die soziale Sicherheit, Stand*. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1990, nebo Mosca, G. – Bouthoul, A.: *Histoire des doctrines politiques*. Paris, Petite Bibliothèque Payor 1966.

8 *Akademický slovník cizích slov*. Praha, Academia 1995.

9 *Filosofický slovník*. Praha, Svoboda 1985.

10 *The Concise Oxford Dictionary*. Oxford 1961.

11 *Všeobecná encyklopedie v osmi svazcích*. Praha, Diderot 1999.

12 *Právníký slovník*. Dušan Hendrych et al. 2. vyd., Praha, C. H. Beck 2003.

13 *Malá československá encyklopedie*. Praha, Academia 1984–1987.

se budeme zabývat, vnímáme procesy související se začleňováním lidí do společnosti, a s jejich podporou, jsou-li v tomto procesu ohroženi nebo z něho vyloučeni.

1.2 Sociální procesy

V odborné literatuře se za sociální považují procesy právní, ekonomické a jiné, týkající se lidí. Někteří odborníci k nim řadí i procesy výrobní, protože jsou lidmi realizované a mají dopady na jejich bytí.

Protože *proces*, jak jsme uvedli, je vývoj, nesporně sem patří sociální dějiny lidských celků od paleolitu až po současnost. Jak uvedl Durkheim,¹⁴ již lovci v paleolitu se ve svých tlupách či smečkách vzájemně vnímali, podporovali a dělili se o úkoly při lovu i o ulovenou kořist. Tedy i u nich již probíhaly sociální procesy – od procesů spolupráce při lovu až po rozdělování potravy. S dělbou práce v neolitu, kdy se lidé usazovali, pěstovali plodiny a chovali zvířata, se sociální procesy obohacily o společnou obranu, organizaci života v sídlech, správu společně sdílených potřeb a zájmů, atd. Čím více se dělba práce vyvíjela a strukturovala, tím více se strukturovala společnost a tím více bylo zapotřebí společné (veřejné) správy věcí ve společných usedlostech. Tak vzniklo veřejné řízení sociálních procesů.

Veřejně řízené a ovlivňované sociální procesy můžeme dělit na makro-, mezo- a mikroprocesy.

Za sociální makroprocesy můžeme považovat změny ve způsobu hospodaření ve společnosti (např. tržní ekonomika versus řízená ekonomika či naturální hospodaření za feudalismu). Řadíme sem i zásadní společenské změny jako konec otrokářství, konec nevolnictví, poddanství a roboty, atp. Můžeme sem řadit i vznik sociálního státu a změny v jeho uspořádání a jeho štedrosti, centralizaci a decentralizaci sociální ochrany a jejího financování.

K sociálním mezzoprocům lze počítat regionální veřejnou samosprávu i vznik a správu veřejných fondů. Patří sem i regionalizace sociálního státu cestou dekompozice nebo decentralizace moci, sociální procesy v krajích a v obcích, sociální podnikání, atp. Náleží sem i obligatorní¹⁵ sociální politika zaměstnavatelů a neziskových organizací, tedy řízení a ovlivňování sociálních procesů soukromoprávních subjektů.

14 Durkheim, E.: *Společenská dělba práce*. Paříž 1893.

15 Nařízená státem (zákony, nařízení, vyhlášky).

K sociálním mikropocesům řadíme i ovlivňování životních podmínek jednotlivce hmotným zabezpečením, sociálními službami či sociální prací, apod. Sem lze zařadit všechny formy sociální práce.

Autoři se v této monografii budou věnovat především sociálním mezzo- a mikropocesům, které souvisejí s regionalizací sociální správy, se sociálními službami a sociální prací, jejich ovlivňováním a úspěšností jejich poskytování a řízení veřejnou správou. Je to velmi široké téma. V této etapě výzkumu jsou předmětem zájmu autorského kolektivu zvláště nové způsoby veřejnoprávního financování sociálních služeb, efektivita veřejných služeb orientovaných na řešení životní situace starých občanů, potřeby specifických skupin, zvláště pak sociální začleňování osob se zdravotním postižením pomocí vzdělávacích procesů, a sociálně ohrožených marginálních skupin. V této souvislosti pak využití potenciálu sociálních pracovníků či sociálních služeb.

1.3 Řízení, nebo jen ovlivňování sociálních procesů?

Sociální procesy probíhaly nezávisle na společenských strukturách. Mohly jimi však být *ovlivňovány*. Mohly být dokonce *vyvolávány* či *řízeny* státem nebo občanskou společností.

Obecně **řízení** se definuje jako *specifický druh lidské činnosti, který vyvolává a zajišťuje činnost jiných věcí (proků) nebo jiných lidí, jež je shodné s cílem toho, kdo tyto věci nebo lidi řídí. Řízení neexistuje jako samostatný proces, ale vždy jako součást širší soustavy, která určuje jeho specifiku... Pro každé řízení jsou typické znaky formy a struktury řízení, tj. existence systému i příčinné souvislosti mezi prvky systému...*¹⁶

Za sociální řízení se považuje *racionální řídicí činnost, která se cílevědomě orientuje na člověka jako klíčovou složku procesu.*¹⁷

Řízením sociálních procesů budeme tedy rozumět specifickou racionální řídicí činnost, která se orientuje na potřeby člověka a na příčinné souvislosti mezi ním, jeho potřebami a zájmy a jeho okolím. Řízením se vymezují některé potřeby člověka a způsob, jakým se budou uspokojovat. Zpravidla jde o potřeby, na jejichž uspokojování má řídicí subjekt zájem, nebo jejichž uspokojením chce dosáhnout svého cíle. Typické řídicí sociální aktivity směřují k udržení sociálního míru ve společnosti, k zajištění požadovaného vývoje společnosti a její ekonomiky. Příkladem řídicích

16 Malá československá encyklopedie. Praha, Academia 1984–1987.

17 Všeobecná encyklopedie v osmi svazcích. Praha, Diderot 1999.

činností tohoto typu je sociální pojištění, kterého se člověk musí účastnit, a dojde-li u něho k sociální události, dostane jen to, co mu přiznává zákon.

Ovlivňování sociálních procesů je činnost, kterou chce řídící subjekt působit na vývoj sociálního procesu, který nemůže sám řídit. Jde tedy o činnost s výrazně slabším a nejistým účinkem. Účinnost působení na člověka je problematická, člověk se v této situaci může svobodně rozhodnout, jak bude na působení reagovat. Školním příkladem takovéto činnosti je snaha státu ovlivnit rodinnou politikou natalitu ve společnosti a kvalitu budoucích generací.

Jsou procesy, které se zpočátku nikdo nesnažil ani ovlivňovat, ani řídit. Podle Malthuse byly procesy *potravní a rozmnožovací* samočinné, nikým neovlivňované. Považoval je za příčinu bídy, protože lidstvo nemá neomezené možnosti, naopak je spoutáno *populačním zákonem*. Podle Malthuse podmínky obživy rostou lineárně (aritmeticky), zatímco populace roste geometricky.¹⁸ Byl proto nazýván ekonomem ponuré budoucnosti. Z toho je patrné, že i růst bídy (např. díky nezaměstnanosti v Anglii) byl některými středověkými mysliteli považován za neovlivnitelný a neřiditelný sociální proces. Dnes máme na tuto problematiku jiný názor.

Jak jsme již uvedli, se vznikem společenské hierarchie v klanech a posléze se vznikem státu¹⁹ vznikaly i *systémy řízení sociálních procesů* za otrokářství a za feudalismu. Válka byla zpočátku hlavním zdrojem bohatství, z porobených se stávali otroci. Rodiny po padlých vojácích byly v existenčním ohrožení. První systémy řízení sociálních procesů vznikaly např. v Babylonii, kdy se stát začal starat o rodinné příslušníky padlých vojáků.²⁰ Tak vznikl první prvek despoticke paternalistické sociální politiky (vládce řídícím procesem *obšťastňuje* své poddané),²¹ který je typický pro raný Blízký východ (např. v Mezopotámii či Perské říši) a severní Afriku (Egypt).

V antickém Řecku byli s rozvojem dělby práce svobodní řemeslníci a obchodníci i vojáci odkázáni na výsledky svých činností a byli v sociálním ohrožení, kdykoliv nemohli tyto své činnosti vykonávat. Tak vznikaly první spolky sociální vzájemnosti (organizace občanské společnosti), které *ovlivňovaly* uspokojování sociálních potřeb. Vedle toho v Athénách vznikly i první veřejnoprávní řídicí zásahy do systému sociálních vztahů.

18 Malthus, T. R.: *Esej o principu populace*. Přel. Ivo Šebestík, Brno, Zvláštní vydání 2002.

19 Engels, B.: *Původ rodiny, soukromého vlastnictví a státu* (1884). Praha, Družstevní práce 1950.

20 Tomeš, I.: *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha, Portál 2010, s. 47.

21 Viz tamtéž.