

6. Dopady smíšeného modelu veřejné správy na výkon sociální práce či dostupnost sociálních služeb

a s tím související dostupnost důstojné úrovně života

Ida Kaiserová

Úvod

Jak již bylo řečeno v závěru předešlé kapitoly, některé z faktorů omezujících výkon kontaktní práce, mohou být strukturální povahy. Vedle geografických podmínek, je to dle našich zjištění především nastavení veřejné správy, respektive model tzv. přenesené působnosti. V následující kapitole se pokusíme téma vztahu přenesené působnosti a výkonu kontaktní sociální práce podrobněji rozvést.

Důvodem pro sepsání kapitoly o přenesené působnosti, která tematicky spadá spíš do oblasti správní vědy či veřejného práva než do sociologie či sociální práce, jsou naše výzkumná a empirická zjištění z několika předchozích malých projektů. Tato zjištění se v tomto velkém projektu potvrdila a dále rozšířila.

Skutečnost, že sociální práce na malých obcích buď není vykonávána vůbec nebo je její výkon značně omezen, je dle našich zjištění zčásti způsobena právě tzv. smíšeným systémem státní správy, kterému se dle zákona č. 313/2002 Sb. říká přenesená působnost. Bez toho, aniž bychom porozuměli, v čem princip přenesené působnosti spočívá, není možné vysvětlit ani to, jaké je současné postavení sociální práce na těch malých obcích¹, kterým zákon v rámci přenesené působnosti sociální práci vykonávat ukládá.

Povinnost vykonávat sociální práci na relativně malých obcích (počet obyvatel se obvykle pohybuje v řádu několika tisíc, ale může být i méně než jeden

1 obcích s tzv. pověřeným úřadem

tisíc) souvisí s tzv. druhou fází reformy veřejné správy, která vedla ke zrušení okresních úřadů a vytvoření obcí s přenesenou působností, a dále také se sociální reformou ministra Drábka, která vešla v platnost 1. 1. 2012. Agenda sociálních dávek byla tehdy z příslušných úřadů sociálního zabezpečení, spadajících pod jednotlivé obce, převedena na Úřady práce.²

Druhou fází reformy územní veřejné správy se rozumí navazující vývoj v této oblasti, spočívající v ukončení činnosti okresních úřadů ke dni 31. 12. 2002 a převedení jejich agendy dílem na obce a dílem na kraje. (Průcha 2012: 189)

Svoji roli při rušení okresních úřadů sehrála nepochybně také skutečnost, že tyto úřady byly – jako prvek systému dvojkové správy – v přímém rozporu s filozofií tzv. spojeného (resp. smíšeného – pozn. I.K) modelu, o jehož zavedení rozhodlo usnesení Poslanecké sněmovny ČR. (Klusáček 2008: 43)

S ohledem na model tzv. smíšené územní správy, uplatněný u nás, tak připravený záměr druhé fáze územní reformy veřejné správy ve svých důsledcích uplatnil řešení, kdy byly kompetence výkonu státní správy příslušející tehdejšími okresními úřady převedeny převážně do tzv. přenesené působnosti obcí (...), s tím, že kvantitativně podstatně menší rozsah výkonu agendy okresních úřadů (...) byl převeden do tzv. přenesené působnosti krajů. (Průcha 2012: 196)

Původní okresní úřady byly součástí systému státní správy³, tzn. řízené vybraným, profesně způsobilým úředníkem, který byl podřízen vyššímu stupni státní správy. Přejed výkonu státní správy vykonávané na okresech na obce různého typu (obce s rozšířenou působností a obce s pověřeným úřadem) tedy způsobil, že je státní správa vykonávána v rámci samosprávných úřadů, které nepodléhají žádnému vyššímu stupni samosprávného řízení, ale jsou ve svém výkonu velmi autonomní:

Pokud jde o vztahy mezi obcemi a kraji, stávající právní úprava obcí, a obdobně i krajů, stojí na pozici respektování „autonomie“ samosprávného postavení obcí, což znamená, že krajům a jejich orgánům je sice přiznáno postavení „vyšší“, nikoliv však „nadřízené“ úrovně samosprávy. (Průcha 2012: 200)

2 byl zrušen zákon č.100/1988 Sb. o sociálním zabezpečení

3 „Okresní úřad vykonával vymezené úkoly ve státní správě vždy jen vůči území svého okresu. Kromě toho řídil příspěvkové organizace, prováděl finanční kontrolu a kontrolu výkonu státní správy u orgánů obcí ve svém obvodu a mohl přezkoumávat jejich rozhodnutí. Na základě zákonného zmocnění a jen vůči území svého obvodu mohl okresní úřad vydávat nařízení okresního úřadu (původně nazvané obecně závazné vyhlášky). Ve své činnosti podléhá řízení a kontrole vlády, ministerstva vnitra a těch ústředních orgánů státní správy, jejichž agendu prováděl.“ (Wikipedia 2022)

Na úrovni obcí se v této souvislosti výrazněji uplatnil model s diferencovaným výkonem přenesené působnosti, jež se fakticky projevil v „pojetí soustavy obcí“, tvořeném třemi „pověřenostními kategoriemi“ obcí. (Průcha 2012: 196)

Tyto tři kategorie lze označit následovně: obce s „běžnými“ obecními úřady (tzv. jedničkové obce), obce s pověřenými obecními úřady (tzv. dvojkové obce) a obce s rozšířenou působností (tzv. trojkové obce). Každá „trojková“ obec tedy kromě agendy, jež přísluší k jejímu správnímu obvodu, vykonává v menším obvodu působnosti agendu obce „dvojkové“, a k tomu ještě pro vlastní správní obvod agendu obce „jedničkové“. (Průcha 2012)

Způsob organizace, řízení a kontroly v tzv. smíšeném systému veřejné správy (kdy je jak státní, tak samosprávná správa vykonávána v rámci stejného úřadu) klade poměrně velké nároky na všechny zúčastněné – úředníky, politiky i občany:

Takto zvolené řešení (...) klade velké nároky na odpovídající vnímání a zejména uskutečňování vzájemných vztahů mezi státem a územními samosprávami při zabezpečování a uskutečňování úkolů státu jejich prostřednictvím. Stejně tak náročnou je i problematika vnímání, jakož i uskutečňování vzájemných vztahů mezi „vyšší“ a „nižší“ územní samosprávou, a to rozdílně v oblasti plnění úkolů státu (ve formě tzv. přenesené působnosti) a pochopitelně rozdílně v plnění úkolů „samospráv“ (tedy jako tzv. samostatné působnosti). (Průcha 2004: 191)

Pro nás je jedním z nejvýznamnějších rysů tohoto řízení státní agendy (resp. její části, protože řada oblastí státní správy je vykonávána tzv. orgány státní správy – např. Pozemkový úřad) jeho nečitelnost pro běžné občany či omezení kontroly veřejné moci, které ve svém důsledku podporují vznik řady demokratických deficitů a strukturálních disparit.

Příklady z dřívějších projektů

V následující části se budeme věnovat několika kazuistikám, které by mohly osvětlit, jakým způsobem se projevují dopady smíšeného modelu veřejné správy na výkon sociální práce či dostupnost sociálních služeb a s tím související dostupnost důstojné úrovně života. Vycházíme z dřívější zkušenosti z několika menších projektů, která se v tomto velkém projektu potvrdila.

Sociální práce na obci s pověřeným úřadem o malém počtu obyvatel (tzv. dvojkové obce) může přispět k řešení celé řady sociálních problémů. Jedná se o situace, o nichž se okolí, ať už se jedná o úředníky, politiky nebo běžné obča-

ny, domnívá, že jsou součástí životního osudu. Domnívají se, že tedy není v lidských silách (a ani by být nemělo) je institucionálně řešit. Jako příklad takových situací uveďme alkoholismus, péči o přestárlé příbuzné, pomoc s vyřízením sociálních dávek, předluženost, závislosti, domácí násilí či zneužívání. Právě sociální pracovník na obci tak může být v dané lokalitě jedinou osobou, která je k řešení těchto problémů profesionálně způsobilá, schopná nabídnout potřebné nástroje a kompetence.

Z našich malých projektů vykonaných v minulosti jsme měli možnost seznámit se se skutečností v regionech Plzeňského kraje. Naším úkolem bylo zjistit, jak zajistit sociální službu v obcích, kde žádná taková doposud nepůsobila a nikdo, krom jednotlivců – odborníků z místa – ani žádnou potřebu sociální služby nepocitoval.

Příklad první – pečovatelské služby:

Kraj má informace o území, v rámci nějž nepůsobí žádná pečovatelská služba. Příspěvek na péči je vyplácen několika desítkám osob, ale žádná z obcí se nechce zapojit a rozšířit tak působnost pečovatelských služeb ze sousedního regionu i na svoje území.

Pečovatelská služba není nijak zvlášť motivována – finančně bude prodělávat na tom, že ze zákona není nastaven způsob, jak jí přispět na dopravu. Se starosty jednat nechce, protože má z minulosti špatnou zkušenost (představitelé samosprávy obcí nerozumí problému a nechtějí se v této věci angažovat). Zároveň je uzavřena tzv. krajská síť sociálních služeb a to znamená, že dotaci na rozšíření služby by mohla tato organizace dostat třeba až za rok.

Organizace, která nám zadává šetření na toto téma (jak motivaci k rozšíření do regionu zvednout) navíc pracuje s tezí, že rodiny seniorů inkasují příspěvek a používají ho jako část svého rodinného rozpočtu, nikoli jako řešení problému rodiče, o nějž se nezvládají postarat. Mají pracovní povinnosti mimo domov. V obcích – tzn. na úřadech – však převládá názor (komunikovaný směrem ke kraji), že postarat se o rodinného příslušníka je otázkou cti a pozvat domů někoho „cizího“ by bylo vnímáno jako selhání rodiny.

V celém tomto soukolí chybí jeden hráč – zadavatel rozšíření služby. Pokusme se tento začarovaný kruh podrobněji popsat:

- V pojetí krajské politiky, jejímž základem je komunitní plánování sociálních služeb a zákon o sociálních službách, by měly samy služby pojmeno-

vat potřeby, chybějící kapacity, a případně požádat kraj o navýšení dotace (financování).

- Z pohledu služeb by o jejich navýšení měla požádat obec, kde někdo potřebný, nebo přímo rodina dotyčného žije.
- Z pohledu obcí se toto nestane, protože rodiny nic nepotřebují, a pokud ano, nikomu to stejně neřeknou.
- Ani obce, ani jednotlivci navíc nejsou o systému pečovatelských služeb moc informováni a nevědí ani o tom, jak je takový systém spolufinancován veřejnými rozpočty.
- V území kraje tak vzniká jakýsi duální systém – místa pokrytá pečovatelskými službami a místa bez služeb. Sít' tím pádem nepokrývá potřeby lidí – i tam, kde žádné služby nepůsobí, jsou dozajista lidé vyžadující nějakou formu pomoci.⁴

Příklad druhý – mobilní nízkoprah:

V obci R, tzv. dvojkového typu s pověřeným úřadem, působí sociální pracovnice, která by do obce chtěla dostat pojízdné nízkoprahové zařízení pro místní děti. Během šetření se dozvíme, že jediný, kdo nápad podporuje, je sociální pracovnice. Nemůže se spolehnout na spolupráci se školou ani s obcí. Nezisková organizace, která tuto službu provozuje, nemá na rozšíření prostředky. Navýšení by musel schválit kraj a ten by o toto navýšení musela požádat obec. Starosta ale vůbec nerozumí tomu, jaké jsou přínosy takového zařízení. Škola se takového zařízení také obává, protože pokud by se dostala do spojení s něčím „sociálním“ mohlo by to ohrozit její status/prestiž a čelila by odlivu žáků. Ani ředitelka vlastně nerozumí tomu, co je to sociální práce a sociální služby. Sociální pracovnice je jediný profesionál v celém „soukolí“ obce–školy–občanů. Pracuje v rámci úřadu obce s pověřeným úřadem, její úvazek se skládá z řady agend (řízení pečovatelské služby, opatrovnictví...) a také je financován částečně samosprávou. Takže na to, co bude její náplň práce, má vliv i představa zastupitelů a starosty, kteří sociální práci „nefandí“.

Ještě před několika lety nebylo místo sociální pracovnice obsazeno, obec k tomu byla donucena po kontrole z krajského úřadu, která jí doporučila místo zřídit, zažádat si o dotaci a zaměstnat kvalifikovaného člověka.

4 (Appendixem tohoto stavu je stálý zvyk nechat staré soběstačnost ztrácející lidi umírat v zařízeních daleko od domova a blízkých. Dokud to vydrží, jsou doma v chalupě, a když se zdravotní stav najednou zhorší, přesunou je někde do centra kraje, kde osaměle zemřou v zařízeních typu LDN. Není zde žádný změkčující mezičlánek sociálních služeb terénního typu – pečovatelské služby, pojízdný hospic, dům pro seniory atd.).

Ani v této kazuistice není jasné, kdo má být zadavatelem rozšíření služeb, na základě čeho se má taková služba rozšířit (má proběhnout analýza, depistáž?) a kdo ji má zaplatit. Model postupného rozšiřování sítě sociálních služeb na základě komunitního plánování je nepružný a rozšiřování nepodporující.

Smíšený model veřejné správy ve světle výzkumného projektu

V rámci našeho terénního šetření, uskutečněného v Ústeckém kraji, které bylo součástí projektu, jsme hovořili s řadou osob spojených s tématem sociální práce. Byli to zejména pracovníci působící v organizacích poskytujících sociální služby, úřednice krajského úřadu a pracovnice sociálního odboru obce s rozšířenou působností. Vedle jiných témat nás zajímalo i to, jak se v jejich pracovní pozici projevuje systém přenesené působnosti, zda jsou si jí vědomi či se k ní nějak vztahují.

Zatímco pro samosprávy a veřejnou správu znamená systém přenesené působnosti řadu zákonem nastavených povinností, pro sociální služby, potažmo jejich poskytovatele, kterými jsou často neziskové organizace, žádná taková povinnost nevzniká. Rozhodně však porozumění nastavenému systému pomáhá sociálním službám nastavovat organizačně svůj provoz. Teoreticky se mohou účinněji zapojit do procesů plánování, a tím i financování svého provozu. Mezi našimi dotazovanými byli pracovníci, kteří si tuto souvislost uvědomovali velmi zřetelně, ale také ti, kteří o její existenci neměli vůbec tušení. Například:

A znamená to, že teda když uvažuju o lokalitě sociální práce jako o ORP, tak jsem úplně mimo?

Ne, spousta služeb má tímto způsobem definovaný okruh osob tím, že mají bydliště na území ORP. Někde mají dojezdovou vzdálenost a někde tam vyložene pracují s tím pojmem [obec A] a okolní obce a někde vyložene ORP [A] třeba. (metodik – organizace sdružující více služeb)

V jiném rozhovoru se téma objevilo naprosto odlišně:

Vůbec tyhlety dvojková, trojková a vůbec ORP.

Vůbec tohleto jako nepoužíváte?

Vůbec. Vůbec. (pracovnice – sociálně aktivizační služba pro rodiny s dětmi)

Schopnost vnímat existenci nastavené správní soustavy byla spojena s obeznámeností pracovníků s širšími procesy rozvoje sociálních služeb v místě a tím, do jaké míry je vnímali. Za základní nástroj rozvoje fungování sociál-

ních služeb považujeme vytváření krajských plánů rozvoje sociálních služeb. Tyto plány vznikají prostřednictvím zákonem nastaveného procesu komunitního plánování sociálních služeb.⁵ Pokud měli zkušenost a očekávání od komunitního plánování sociálních služeb, uvědomovali si také, že linie veřejné správy, jejich vzájemná provázanost a schopnost efektivní komunikace mezi obcí s rozšířenou působností a obcemi druhého a prvního typu v jejich správním obvodu usnadňují fungování všem, mezi jinými i sociálním službám.

Obce s rozšířenou působností – tzv. trojkové obce často „nechápu“ svou státosprávní roli v systému přenesené působnosti. Nesnaží se uplatnit svůj vliv na obce nižšího stupně (dvojkové a jedničkové) a zaměřují se především na správu svého vlastního města. Které však může být faktickým spádovým centrem mnoha sociálních (a nejenom těch) služeb.

Zcela jako konkrétně, když – a je to nějakých pět let zpátky, když jsem se zúčastnil komunitního plánování, tak byly velmi vážně míněné snahy nějakým způsobem zapojovat do komunitního plánování lidi z okolních obcí. Pro to [město A] platí, že zdejší domov pro seniory samozřejmě využívají lidé ze spádových obcí, přičemž se žádným způsobem nepodílejí na jeho provozu. A vím, že byly úvahy, byly diskuse a bylo hledání toho, jak jednak pokrýt to ORP v rámci komunitních plánování a jak zapojit – nejen do toho plánování, ale i do povinností – nevím, kam se to dostalo dneska. (metodik – organizace sdružující více služeb)

Tohle je ukázka toho, ne ukázka toho, jak to funguje ale že tady ty vztahy jsou tak jakoby bližší. A funguje to, když ty města komunikují, tak to funguje v celým tom ORP, že jsme jakoby na jedné vlně. Je fakt, že je to ukázkou dobrý praxe, že když někde jedu, „tam to funguje tak a tak, protože to a to, a bylo by skvělé, kdyby to tady šlo taky takhle“. A buď se někdo chytne, protože se mu to líbí, a nebo ne. (terénní pracovník – uživatelé návykových látek)

Důvod, proč některá ORP funguje a „prospívá“ rozvoji sociálních služeb a sociální práce vůbec, identifikovala většina dotazovaných poměrně jasně. Největší zodpovědnost za rozvoj jakékoli agendy mají politici na úrovni velkých i těch nejmenších obcí.

Proč vlastně nefunguje to ORP? Jak vy to vnímáte?

No, protože ty obce se musí (starat – pozn I.K.). Tam je problém v těch obcích. Jako znám pár obcí a tam jako začíná vůbec problém, kdo je starosta. To je prostě jako, kdo to vůbec řídí. Jako už tam je problém. Tam ani neví, co je sociální služba, co vlastně dělá. On ani neví, co je sociální pracovník, tak jak ho tam může mít. To

je prostě jedno s druhým. Jestliže ty obce, a to nejsem starosta, ale vím, že každý starosta podle zákona o obcích má povinnost se starat o své občany, nicméně tak to není. (vedoucí pracovnice – pečovatelská služba)

Role politiků (a to zejména představitelů trojkových obcí) v celém procesu nastavení dostupných sociálních služeb je mnohočetná. Je na nich, aby nastavili funkční komunikaci směrem k menším obcím, kde je často jediným „vykonavatelem“ veřejné správy uvolněný starosta bez podpory úředního aparátu

Takhle, myslím si, že se město nějakým způsobem snažilo ty obce oslovit, ono ne vždycky zase chápou představitelé těch menších obcí, o co jde a k čemu by jim by to mohlo být dobré, čím menší obec, a já to úplně chápu, tím menší vůbec jako prostor o těchhle věcech přemýšlet, že tam třeba jsou dva lidi nebo jeden člověk. Z druhé strany je fakt, že tady město jako předpokládá aktivní zapojení, a je to takový, umím si to představit, že by to mohlo být trochu přátelštější a víc jako... Ono to třeba taky po té politický linii pláče, to si myslím, že se moc neděje, no, že se to hodilo na úředníky a ty nemaj jako moc pravomocí. A vůbec jako, když osloví tady úředník starostu, tak to nemá žádnou váhu. (vedoucí pracovnice – organizace sdružující více služeb)

Jak se ukazuje na příkladu jedné ze zkoumaných obcí s rozšířenou působností, pokud pro jejich politické představitele sociální oblast nejen není prioritou, ale ani jednou z řádných veřejnosprávních agend, míra zanedbání a dopady na sociálně potřebné se násobně zvyšují.

[Obec F] který, já proti němu osobně nic nemám, [bývalý starosta obce F], ale co se týče sociální oblasti, tam on byl plonkový, jo. Takže tady nefungovala nikdy žádná sociální služba, kromě... my jsme se tady nějak prodrali onehdy, když nám kraj slíbil, že prostě: „Vemte si to prosím vás, ať tady aspoň něco je.“ Jakoby [příslušné organizaci] v tom roce 2005 „Vemte si, ať tady aspoň něco je, a my vám to budeme prosím vás. Ale víme že [obec F] vám nikdy nic nedá. To bylo jedno volební období, pak se na to vykašlali. Ale [v obci F] jakoby podpora sociálních služeb nikdy nebyla. Jakýchkoliv. Takže možná i ty propady byly třeba rychlejší a bylo jich víc, jo. (pracovnice – uživatelé návykových látek)

(...) musíme si uvědomit, že prostě reprezentací tý obce jsou prostě politici, a ve chvíli, kdy ta politická reprezentace má... jakoby tihne k nějakého... něčemu a nebo naopak něco vůbec jako nechce v tý své obci, tak ten sociální odbor se může stavět na zadní. (referentka – Odbor sociálních věcí Krajského úřadu Ústeckého kraje)

Jak ale s problémem nekompetentních a sociální práci nepřejících politiků souvisí systém přenesené působnosti? Nejedná se spíše o obecný problém nízké vnímavosti a odpovědnosti politiků vůči sociální oblasti jako takové? V našem šetření jsme s představiteli krajského úřadu mluvili také o systémových nástrojích řízení agendy sociální práce a sociálních služeb. Jejich identifikování problematických míst systému se překrývalo s tím, co nám sdělili pracovníci terénních sociálních služeb. A popisovali také systémový dopad tohoto nezájmu:

Je potřeba si uvědomit, že [obec F] ještě do nedávna neměla poměrně jako komunitní plány, neměla skoro nic, takže tam se obecně špatně jakoby prosazovalo cokoli, protože tam tomu vůbec ta politická reprezentace nebyla nakloněná. (referentka Odboru sociálních věcí Krajského úřadu Ústeckého kraje)

Na sociálním odboru příslušné ORP jsme se dozvěděli, že nedostatečně vyvinutá komunikace, provázanost a podpora sociálních služeb v jejich území patrně přímo souvisí s nastaveným postojem vůči systému přenesené působnosti:

Základní věc která se stala: zrušení okresních úřadů a vznik znova krajských úřadů. Jo prostě my nejsme tak velký územně správní celky, ale já se nechci pouštět do těchhle témat. Ze strany naší radnice a myslím, že to je ze strany dalších radnic, prostě je to, že my si nechceme hrát na okresní národní výbor. (vedoucí sociálního odboru – ORP F)

Obec se (ve věci sociálních služeb) vědomě odmítá hlásit k principu přenesené působnosti na celém území obce s rozšířenou působností. A tedy i přispívat k provázanosti jednotlivých aktérů sociální sféry, kterými jsou obce, neziskové organizace, státní správa a další.

Tak, to komunitní plánování, to se dělá tady na úrovni ORP?

Tak, a zase. Někdo si přistoupil k tomu jako ORP, my to uděláme na území města. A dokud tady budu já, tak to bude jenom na území města. (vedoucí sociálního odboru – ORP F)

Přesně se tak potvrzuje vyjádření o úskalích smíšeného systému, které bylo citováno v úvodu kapitoly:

Zvolený smíšený systém klade velké nároky na odpovídající vnímání a zejména uskutečňování vzájemných vztahů mezi státem a územními samosprávami při

zabezpečování a uskutečňování úkolů státu jejich prostřednictvím a stejně tak i vztahů mezi „vyšší“ a „nižší“ územní samosprávou. Je nutné poznamenat, že vztah mezi obcemi a kraji je založen na respektování autonomie samosprávného postavení obcí, kdy krajům je přiznáno vyšší, nikoliv však nadřazené postavení. (Sedláček 2015)

Přenesená působnost a organizační uspořádání sociální práce na obcích

Důležitou součástí zařazení sociální práce do smíšeného systému veřejné správy je také způsob jejího financování. Na výkon přenesené působnosti si v rámci výkonu některých agend mohou obce, u některých dotací pouze ORP, příp. POÚ, podat žádost o účelovou dotaci v rámci speciálních dotačních titulů přímo na resortních ministerstvech. Z důvodů posílení výkonu sociální práce územně samosprávných celků je od roku 2015 každoročně vyhlašován „Dotační titul na výkon sociální práce s výjimkou sociálně-právní ochrany dětí“, kdy se dotace ze státního rozpočtu poskytuje k financování běžných výdajů, které souvisejí s výkonem sociální práce v jejich území.

Na fakt, že dotační titul zdaleka nesplňuje⁶ nároky na pokrytí všech nákladů spojených s výkonem sociální práce v přenesené působnosti, upozorňuje „Analýza financování sociální práce v přenesené působnosti“, zpracovaná Ministerstvem práce a sociálních věcí (2019). Dotace v roce 2019 pokrývala cca 66 % objemu nutných prostředků, zbytek doplácí obce a kraje z RUD (rozpočtové určení daní – neboli prostředky určené na výkon samosprávy).

V roce 2019 schází na financování platů v dotačním titulu na sociální práci 211 mil. Kč, což je zhruba třetina požadavku na platy celkem 1483 sociálních pracovníků. Přepočteno na počty pracovníků schází na roční plat zhruba 512 osob, u nichž tímto stavem existuje riziko ukončení pracovního poměru. (MPSV 2019: 18)

V závěru této analýzy se nachází také jednoznačné doporučení, autoři upozorňují na to, že stávající systém financování sociální práce v přenesené působnosti je neudržitelný⁷. Dotační titul nemá dostatečný objem (ani navrhované objemy v následujících letech neodpovídaly reálným potřebám) a způsob financování státní správy skrze dotace je nesystémový a pro žadatele poměrně administrativně náročný:

6 Autorka analýzy důvod nízkého objemu dotace nerozvádí. Usuzujeme, že jde o „běžný“ výsledek politické diskuse o prioritách veřejných rozpočtů.

7 O tom, zda a v jakém rozsahu bude na obci fungovat sociální práce, nerozhoduje státní správa, ale samospráva. Ta se musí mimo jiné řídit i preferencemi svých voličů, které agenda sociální práce v lepším případě nezajímá, v horším pohoršuje.

Nedostatek prostředků na sociální práci bude mít negativní dopad na celý systém poskytování sociální péče a projeví se masivním propouštěním, zanikne tak preventivní činnost. Již dnes obce a kraje stěží hledají sociální pracovníky, protože tato náročná práce je finančně podhodnocena. Prevence je však nejlevnější a nejefektivnější formou sociální práce. (MPSV 2019: 18)

Výzkum Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí

V roce 2016 realizoval VÚPSV projekt podpořený TAČR nazvaný „Výzkum spolupůsobení přenesené a samostatné působnosti subjektů veřejné správy při zajišťování dostupnosti sociálních služeb a sociální práce“. Ve zprávě shrnující analýzu kvalitativních případových studií WP4_Sociální práce v přenesené působnosti na krajích a obcích třetího a druhého stupně její autoři (Musil a kol. 2016) přinesli závěry z podrobného výzkumu založeného na 33 hloubkových rozhovorech s klíčovými aktéry ze třech krajských území, byli jimi pracovníci kraje a obcí III. a II. typu).

Jimi zjištěné poznatky se zaměřují zejména na organizaci a řízení výkonu sociální práce v přenesené působnosti a možnosti implementace příslušné legislativy. Autoři popisují situaci, kterou je možné i na základě našich zjištění s lehkou nadsázkou zobecnit:

existence této agendy (sociální práce v přenesené působnosti – pozn I.K.) je, tak říkajíc, pod rozlišovací schopností vyšších pater organizační struktury úřadu i samosprávy (Musil a kol. 2016: 22)

Sociální pracovník má sice velký prostor pro své samostatné působení, na druhou stranu je ohrožen ztrátou motivace a řadou dalších pracovních omezení. Tato rizika souvisí do značné míry také s následujícími skutečnostmi, které autoři ve svém výzkumu zjistili:

- financování sociální práce v přenesené působnosti je pouze z části kryto účelovou dotací MPSV, z části na jeho výkon rozdělují finanční zdroje samosprávy,
- neexistují závazné předpisy ohledně personálního zajištění agendy (s výjimkou potřebné kvalifikace), ve smyslu přijatelné pracovní zátěže a limitovaných možnostech kumulovaných pracovních náplní,
- neexistuje závazná, obecně sdílená a dostatečně konkrétní představa o žádoucích cílech sociální práce v přenesené působnosti a způsobech a postupech jejich dosahování,

- kontrola ze strany nadřízeného orgánu má pravomoci pouze ve vztahu k práci sociálního pracovníka se Standardizovaným záznamem sociálního pracovníka. (Musil a kol. 2016: 22)⁸

Relativně kritické hodnocení řízení a výkonu sociální práce v přenesené působnosti je možné považovat za výzkumné zjištění, které přímo souvisí mimo jiné s nastaveným způsobem smíšeného typu veřejné správy, kdy není možné precizně rozdělit státní a samosprávné výkony úřadů. (Aniž by tato skutečnost byla příliš zdůrazňována, stejný problém stojí částečně také za úsilím minulé vlády a jejích lobbistů o reformu stavebních úřadů a jejich vyjmutí z malých samospráv do velkého státního úřadu⁹. A také volání vzdělávacích odborníků po tzv. středním článku řízení ve školství. Malé samosprávy, jak se ukázalo po dvaceti letech, prostě školství často řídit nezvládají.) Výkon státní správy co nejblíže k občanům je velmi žádoucím požadavkem na demokratickou veřejnou správu. Pokud však nebude podpořen patřičnými regulativy a financemi, bude možnost jeho efektivního výkonu omezena, a tím i vystavena tlakům a snahám na jeho systémové omezení. V případě sociální práce například snižováním dotačního titulu a propouštěním či odchodem sociálních pracovníků z příslušných obecních úřadů.

Problematika přenesené působnosti se v našem šetření ukázala být jednou ze zásadních strukturálních okolností dostupnosti terénních sociálních služeb a sociální práce v periferních územích ležících mimo velká města. Specifické spojení přenesené působnosti s výkonem kontaktní práce je možné popsat v návaznosti na kapitolu 4. Kontaktní práce jako koncept. Zkušenosti a schopnosti kontaktní práce se zachycováním nedostupných populací by se měly stát standardní součástí kompetencí všech sociálních pracovníků, včetně těch na úřadech nejružnějšího typu. Zde je sociální práce vždy vykonávána v podmínkách, jež vytváří především vedení obcí v systému přenesené působnosti, který se tak stává významným i když často nereflektovaným aktérem sociální práce.

8 Podobně situaci na jedné z našich pracovních skupin komentoval také vedoucí sociálního odboru Plzeňského kraje, který uvedl, že krajská kontrola se reálně zajímá pouze o to, zda na obci vůbec existuje a je obsazena pozice sociálního pracovníka.

9 viz např. Holub 2022

Bibliografie

Holub, P. (2022). Sprcha pro 244 starostů. Přehled všech obcí, které přijdou o stavební úřad. [online]. *Seznam Zprávy*. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-sprcha-pro-244-starostu-prehled-vsech-obci-ktere-prijdou-o-stavebni-urad-198255> [citováno 10. 6. 2022].

Klusáček, P. (2008). *Problematika malých obcí v České republice s ohledem na chod a efektivitu správy*. Doktorská disertační práce. Brno: Masarykova univerzita.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. (2019). *Analýza financování sociální práce v přenesené působnosti*. [online]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Anal%C3%BDza+financov%C3%A1n%C3%AD+soci%C3%A1ln%C3%ADch+slu%C5%BEeb_2019.pdf/3c8c3bf8-c747-09b0-9308-3838a646c465 [citováno 10. 6. 2022].

Ministerstvo práce a sociálních věcí. (2020). *Co je komunitní plánování sociálních služeb a kdo jsou jeho hlavní aktéři*. [online]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/co-je-komunitni-planovani-socialnich-sluzeb-a-kdo-jsou-je-ho-hlavni-akteri> [citováno 10. 6. 2022].

Musil, L. a kol. (2016). *Spolupůsobení přenesené a samostatné působnosti subjektů veřejné správy při zajišťování dostupnosti sociálních služeb a sociální práce*. [online]. Brno: VÚPSV. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vv_012.pdf [citováno 10. 6. 2022].

Průcha, P. (2012) *Správní právo*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno – Plzeň: nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o.

Wikipedia. (2022). *Okresní úřad*. [online]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Okresn%C3%AD_%C3%BA%C5%99ad [citováno 10. 6. 2022].

Zákon, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), č. 313/2002 Sb. [online]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-313> [citováno 20. 6. 2022].

Zákon o sociálních službách č. 108/2006 Sb. [online]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-108/zneni-20220201> [citováno 20. 6. 2022].