

PODOBA SOCIÁLNÍ PRÁCE PO REFORMĚ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Eva Klimentová, Ludmila Němcová

Abstrakt

Dobíhající reforma veřejné správy vyvolávala v minulosti a vyvolává do dneška mnoho otázek. Ty nejzávažnější se týkají její efektivity. Specifickou oblastí veřejné správy je sociálně - právní ochrana dětí a její důležitá součást, náhradní rodinná péče. Příspěvek se zabývá riziky spojenými s výkonem sociálně - právní ochrany dětí realizované v modelu institucionálního spojení státní správy a samosprávy.

Abstract

Up to now, the finishing reform of public administration has been raising many questions. The most serious ones concern its effectiveness. The specific area of public administration is social - law protection of children and its significant part - substitute family care. The contribution deals with risks related to the execution of social - law protection of children realized within the model of institutional interconnection of civil service and self-government.

Klíčová slova

Model institucionálního spojení veřejné správy, efektivita sociální práce, sociálně - právní ochrana dětí

Keywords

Model of institutional interconnection of public administration, effectiveness of social work, social - law protection of children

Otázka zní: Je poskytovaná služba pro občana – klienta po přenosu kompetencí v oblasti sociálně - právní ochrany dětí z bývalých okresních úřadů na obecní úřady obcí s rozšířenou působností stejně kvalitní?

„Veřejná správa ve státě je správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě. Z organizačního hlediska je představována soustavou orgánů státní správy a dále veřejnoprávními korporacemi a dalšími subjekty pověřenými jejím výkonem. Z funkčního hlediska ji pak můžeme rozdělit na veřejnou správu státní a samosprávu.“

¹ Subjektem státní správy je stát představovaný orgány státní správy, které ji vykonávají jeho jménem a v jeho zájmu. Příkladem může být správní úřad nebo veřejnoprávní korporace, na niž byla zákonem přenesena působnost k výkonu státní správy.²

Samospráva představuje zvláštní výšeč v systému veřejné správy, která je zákony svěřena nestátním subjektům, jichž se bezprostředně týká - jedná se zejména o veřejnoprávní korporace, v České republice jsou to kraje a obce.³

¹ Nedorost, Libor. Obce a kraje v rámci organizace veřejné správy. Reforma veřejné správy (historie, současnost a perspektivy). 1. vyd. Brno: Linie, 2002, s. 71

² Není-li uvedeno jinak, srov. Polián, Milan. Vybrané kapitoly z veřejného práva. II. díl Správní právo. 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého, 2002, s. 11-12.

³ Srov. Engliš, Karel. Reforma veřejné správy. 1. vyd. Brno: Linie, 2002, s. 76.

Téma reformy socialistické podoby veřejné správy je u nás diskutováno již od raných devadesátých let. Při připravované reformě spočíval základní problém v rozhodnutí, zda zvolit oddělený či spojený model výkonu veřejné správy. Reforma veřejné správy byla charakterizována základním cílem: přesunout kompetence k občanovi jako klientovi/zákazníkovi veřejné správy.⁴

Model odděleného výkonu státní správy a samosprávy předpokládal vznik dvou samostatných orgánů na krajské úrovni jako výsledek decentralizačních snah, kdy by došlo k přenosu kompetencí ze státní správy na samosprávu a v rámci státní správy z ústřední státní správy na krajský stupeň. Následně měly být tehdejší okresní úřady nahrazeny tzv. malými okresy (ty měly v rámci decentralizace představovat fyzické přiblížení státní správy občanovi). Obce by v tomto případě přenesenou působnost neměly, soustředily by se pouze na výkon samosprávy.⁵

Model institucionálního spojení státní správy a samosprávy znamenal spojení výkonu státní správy a samosprávy na krajské i obecní úrovni. Stejně jako u odděleného modelu se počítalo se zrušením okresních úřadů. V tomto případě však neměly být okresní úřady nahrazeny novým orgánem státní správy, nýbrž jejich kompetence měly přejít z větší části na obecní úřady pověřené výkonem státní správy, v menší míře na orgány kraje.⁶

Průša popisuje snahy Ministerstva práce a sociálních věcí ČR o třetí, alternativní řešení. Ministerstvo na základě vlastních poznatků o výkonu státní správy v sociální oblasti navrhovalo v samém prvopočátku zřízení tzv. **sociálních úřadů**, které by v oblasti dávek státní sociální podpory, dávek sociální péče (pomoci) pro občany se zdravotním postižením a sociálně - právní ochrany dětí zabezpečovaly výkon státní správy.⁷

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR svým návrhem směřovalo k zabezpečení schopnosti státu přímo garantovat aktivity, ke kterým je zavázán Ústavou České republiky, mezinárodními konvencemi a dohodami. Po zrušení okresních úřadů mělo jít o udržení přímého vlivu na způsob zabezpečení sociální ochrany obyvatel, tj. zabezpečení přímého vlivu také na počet pracovníků, kteří ji profesně realizují, jejich kvalifikaci, platové zařazení, vzdělávání, technické a informační vybavení.⁸

Zejména v sociálně - právní ochraně dětí jsou uplatňovány prvky státní moci (např. součinnost při výkonu rozhodnutí soudu o odnětí dětí z rodiny a předání do ústavní péče) a tyto aktivity by nebylo vhodné podle názoru Ministerstva práce a sociálních věcí ČR přenést do rukou samosprávy. Šlo především o vyloučení místních vlivů a zájmů tam, kde jde o systémy, které vyžadují jednotné provádění na území celého státu.⁹

Vytvoření specializované státní správy na úseku sociální ochrany by bylo ekonomicky efektivní v tom smyslu, že stávající pracoviště okresních úřadů by zůstala na svých

⁴ Srov. Průša, Ladislav. Reforma veřejné správy a její dopad na systém ochrany obyvatelstva. Studie 6/2003. Praha: ČVUT, 2003, s. 17.

⁵ Srov. Žáček, Štěpán. Reforma veřejné správy a sociální práce. Diplomová práce na FF UP v Olomouci, Katedře sociologie a andragogiky. Olomouc, 2003, s. 44.

⁶ Srov. Žáček, Štěpán. Reforma veřejné správy a sociální práce. Diplomová práce na FF UP v Olomouci, Katedře sociologie a andragogiky. Olomouc, 2003, s.44.

⁷ Srov. Průša, Ladislav. Reforma veřejné správy a její dopad na systém sociální ochrany obyvatelstva. Studie 6/2003. Praha: ČVUT, 2003 s. 12-13.

⁸ Srov. Průša, Ladislav. Reforma veřejné správy a její dopad na systém sociální ochrany obyvatelstva. Studie 6/2003. Praha: ČVUT, 2003 s. 12-13.

⁹ Srov. Průša, Ladislav. Reforma veřejné správy a její dopad na systém sociální ochrany obyvatelstva. Studie 6/2003. Praha: ČVUT, 2003, s. 13.

působících. Významným momentem tohoto návrhu bylo i zachování profesionálních kapacit působících na okresních úřadech. Okresní úřady měly, kromě profesionální úrovně sociálních pracovníků, také kvalitní technické zázemí a bezprostřední dostupnost soudů. Ministerstvo upozorňovalo i na obavy z finančního zajištění výkonu státní správy pověřenými obcemi na úseku sociálně - právní ochrany dětí.

Fakticky realizovaná reforma proběhla třífázově:

V rámci **I. etapy** byly konstituovány krajské úřady v počtu 14 vyšších územně samosprávných celků a byly na ně převedeny některé kompetence z úrovně jednotlivých ministerstev.¹⁰

II. fáze reformy byla odstartována zrušením okresních úřadů. Kompetence 77 okresních úřadů byly převedeny na 205 obcí s rozšířenou působností.¹¹

III. fáze reformy veřejné správy není jasně časově ohraničena. Bezprostředně navázala na druhou, je obdobím upevňování předchozích rozhodnutí o podobě výkonu státní správy, zejména s ohledem na přenesené kompetence vykonávané obcemi s rozšířenou působností.

Jak vyplývá, nakonec byla reforma realizovaná na principech spojeného modelu státní správy a samosprávy.¹² Výkon převážné většiny správních agend na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností byl přiblížen občanovi/zákazníkovi. Převod kompetencí na obce s rozšířenou působností v oblasti sociální sféry a konkrétně sociálně - právní ochrany dětí se však od počátku jevil co do hodnocení složitější.

Přes jasně formulovaná rizika nebyly návrhy Ministerstva práce a sociálních věcí ČR na zřízení tzv. sociálních úřadů vládou ani Parlamentem přijaty a bylo rozhodnuto o převedení výkonu sociálně - právní ochrany na obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Tímto krokem se snížil a ztížil přímý vliv státu, neboť tento nemohl a nemůže zabránit ovlivňování podmínek při výkonu této agendy samosprávou.¹³

Faktickými důsledky a hodnocením zvolené podoby výkonu sociálně - právní ochrany dětí v modelu institucionálního spojení veřejné správy se zabývala sonda realizovaná v rámci bakalářské diplomové práce na Katedře sociologie a andragogiky FF UP v Olomouci. Její autorka Ludmila Němcová¹⁴ se zaměřila na specifický úsek sociálně - právní ochrany, náhradní rodinnou péči.

Sonda proběhla formou dotazníků rozeslaných na všechny obecní úřady obcí s rozšířenou působností v Jihomoravském kraji vyjma města Brna, kde zůstala agenda náhradní rodinné péče reformou nedotčena. Jedná se o 20 úřadů. Osloveni byli všichni sociální pracovníci, kteří se agendou náhradní rodinné péče zabývají. Od 25ti oslovených pracovníků bylo v průběhu prosince 2005 – ledna 2006¹⁵ přijato 23 odpovědí z 19ti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.

¹⁰ Srov. zák. č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně správních celků, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ Srov. zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovením obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

¹² Zdroj: http://www.blisty.cz/2004/7/12/art_18878.html, ze dne 14. 7. 2006. Postránecký Josef. Záznam z konference Demokracie a právní stát, 10.6.2000

¹³ Srov. Průša, Ladislav. Reforma veřejné správy a její dopad na systém sociální ochrany obyvatelstva. Studie 6/2003. Praha: ČVUT, 2003, s. 13.

¹⁴ Němcová, Ludmila. Náhradní rodinná péče po reformě veřejné správy. Bakalářská práce na FF UP v Olomouci, Katedře sociologie a andragogiky. Olomouc, 2006.

¹⁵ Prezentované výsledky se vztahují k uvedenému období.

Z nejzajímavějších výsledků pro účely tohoto příspěvku vybíráme:

1. Sonda potvrdila **ztrátu specializace náhradní rodinné péče**. Ta byla zachována pouze ve dvou případech. Největší počet pracovníků vykonávajících tuto agendu jsou pracovníci bývalých oddělení péče o děti okresních úřadů, kteří ji vykonávají současně s terénní sociální prací v rámci tzv. obvodu (tj. sociálně - právní ochranou v souvislosti s úpravou rodičovské zodpovědnosti, výživného, styku apod.). Náhradní rodinná péče u nich tvoří ve většině případů menší část pracovního úvazku.

Bývalým specialistům náhradní rodinné péče naopak terénní sociální práce přibyla, v jejich případě však dle zjištění sondy tvoří náhradní rodinná péče větší část jejich pracovního úvazku (až 30 sledovaných rodin). Vzhledem k menšímu správnímu obvodu by však nebyli dostatečně vytíženi, takže je jejich práce kumulována. Náhradní rodinná péče přestala být na většině obecních úřadů obcí s rozšířenou působností ve sledovaném regionu po reformě veřejné správy specializovanou agendou. Většina respondentů (17) se však domnívá, že by tomu mělo být naopak, že by měla být náhradní rodinná péče vykonávána jako samostatná, specializovaná agenda.

2. Sonda nepotvrdila, že by reforma znamenala omezení přístupu pracovníků k soudním jednáním z důvodu zvýšení distance jejich pracoviště od sídla příslušných soudů. Všichni respondenti deklarovali, že se účastní všech soudních jednání v souvislosti s náhradní rodinnou péčí. Po reformě veřejné správy tedy nebyl ohrožen výkon funkce kolizního opatrovníka, přesto je však možno konstatovat, že naplnění funkce je časově i organizačně náročnější.

3. Z hlediska zájmu klientů hodnotí oslovení sociální pracovníci reformu převážně negativně. Osmnáct z nich se domnívá, přechod agendy náhradní rodinné péče na obecní úřady obcí s rozšířenou působností je pro klienty zhoršením.

Reforma veřejné správy z hlediska klienta byla ve většině případů rozdílně hodnocena novými a zapracovanými pracovníky. Pracovníci s krátkou praxí většinou považují stav za lepší, „*protože to klienti mají blíže*“. Jiný důvod nebyl v jejich případě uveden.

Většina ostatních považuje reformu veřejné správy v oblasti náhradní rodinné péče pro klienta za horší z důvodů „*ztráty specializace*“, „*ztráty anonymity*“, „*lidé se neorientují*“, „*intimní a citlivé problémy se řeší v místě bydliště*“, „*kumulace agend a přetěžování pracovníků*“, „*absence diskrétnosti*“, „*nebezpečí vyzrazení informací – pošta jde vždy přes podatelnu*“, „*chaos*“, „*politické důvody*“.

Právě odpovědi na tuto otázku považujeme za významné, neboť jednotlivá slovní vyjádření potvrzují výskyt rizik vyplývajících z realizace spojeného modelu výkonu veřejné správy, formulovaných Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR a některými dalšími odborníky.

4. Zajímavá je otázka odborné podpory, které se dostává či nedostává osloveným respondentům. V případě nutnosti se většina oslovených obrací s žádostí o metodickou pomoc na příslušného pracovníka krajského úřadu nebo na některého z bývalých specialistů pro náhradní rodinnou péči. Odborné zázemí ve vedoucím oddělení sociálně - právní ochrany nevedl žádný respondent.

18 respondentů vyjádřilo spokojenost s metodickým vedením ze strany krajského úřadu, výhrady k němu měli pracovníci s delší praxí.

5. Sonda prokázala **existenci tlaku zaměstnavatele** (obce s rozšířenou působností) **na výkon sociálně - právní ochrany dětí**. Na otázku, zda pracovník někdy pocítil či nepocítil nežádoucí tlak ze strany zaměstnavatele na způsob vedení či řešení případu, jich 9 odpovědělo kladně. Tento výsledek sondy považujeme za nejzávažnější, protože naznačuje možné

negativní ovlivnění pracovníka samosprávnou obcí, jejími představiteli či orgány. To hodnotíme jako nejrizikovější faktor při výkonu sociální práce po reformě veřejné správy.

6. Mezi zajímavá zjištění jistě patří i to, že 17 z 23 pracovníků **nemá dostatečnou kvalifikaci pro výkon svého povolání**¹⁶ a mělo by si tedy doplnit odborné vzdělání.

Zásadní změnou, která nastala po reformě veřejné správy, je výkon veřejné správy v jejím spojeném modelu. Některá z formulovaných rizik tohoto řešení byla potvrzena realizovanou sondou. Pokud bychom je shrnuli, jsou jimi:

- ztráta specializace;
- kumulace agend;
- vliv samosprávy na výkon státní správy;
- narušení principu uniformity při poskytování služeb;
- nedostatečná kvalifikace pracovníků;
- ztráta bezprostřední opory odborné kvality vedoucího pracovníka;
- ztráta anonymity, žádané zejména klientem náhradní rodinné péče, ale i pracovníkem.

Počet zastoupených rizikových faktorů se samozřejmě na jednotlivých obecních úřadech obcí s rozšířenou působností liší a ve výjimečných případech nemůžeme vyloučit ani jejich nulové zastoupení. Zjištěné skutečnosti však považujeme za natolik závažné, že by jistě zasloužily obsáhlejší výzkum.

Signály podobné těm, které vzešly z naší sondy měly odezvu v projektu **Národního úřadu pro zaměstnanost a sociální správu**¹⁷. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR si uvědomuje, že přesun sociální problematiky ze státu na obce vede k roztržitému výkonu státní správy a nezajišťuje jednotnou interpretaci jednotlivých norem, kdy jejich výklad často závisí na vlivu místních autorit. Navíc řeší stejné úkony různé obce jinak, což snižuje efektivitu sociálního systému.

Od 1. ledna 2009 proto bude, dojde-li k naplnění záměru vlády, vytvořena jednotná specializovaná státní správa – Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu – na bázi stávajících úřadů práce. Dosavadní roztržitou strukturu institucí (státních i samosprávných) nahradí jeden specializovaný správní úřad. Obecní úřady tak budou zbaveny zátěže výkonu státní správy v sociální oblasti. Nový úřad bude komplexně zaměřený na klienta v oblastech zaměstnanosti, sociálních dávek a sociálně-právní ochrany.

Kontaktní adresa

PhDr. Eva Klimentová, Ph.D.
Katedra sociologie a andragogiky
Filozofická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
Křížkovského 10
771 80 Olomouc
Tel.: 58 563 34 10
E-mail: klimentova@email.cz

Bc. Ludmila Němcová

¹⁶ Srov. § 109-114 zák. č. 108/2006, o sociálních službách, platného od 1. 1. 2007.

¹⁷ Srov. <http://www.mpsv.cz/cs/4143>