

PLÁNOVÁNÍ SOCIÁLNÍCH SLUŽEB VE VENKOVSKÉM PROSTŘEDÍ

Jan Hloušek

Abstrakt

Příspěvek popisuje úskalí zabezpečování sociálních služeb na venkově, role a postavení venkovských obcí v procesu komunitního plánování sociálních služeb.

Abstract

This article describes difficulties securing social services in rural areas, the role and status of rural communities in the process of community planning of social services.

Klíčová slova

Komunitní plánování, sociální služby, venkov, obec

Keywords

Community planning, social services, rural area, community

Celková situace procesu komunitního plánování sociálních služeb je v Královéhradeckém kraji oproti jiným regionům velmi dobrá. Především je potřeba vyzdvihnout fakt, že zde plánuje většina pověřených obcí s rozšířenou působností výkonu státní správy (PO3) a i některé obce s pověřeným obecním úřadem (PO2) a že se daří dokonce aktualizovat již schválené komunitní plány sociálních služeb. Jako první měl Královéhradecký kraj zpracován svůj střednědobý plán rozvoje sociálních služeb (už v únoru 2007), zatímco jiné teprve vstřebávaly tento svůj nový úkol i metodiku, podle které ho mají splnit. Na druhou stranu musíme přiznat, že se neustále opakují tytéž problémy, které se zatím nedaří příliš řešit. Jedním z hlavních nedostatků, který byl identifikován už v roce 2006, je „nezájem menších obcí (PO2 a PO1) o proces KPSS“¹. Potřeba komunikovat při tvorbě krajského plánu a potřeba zapojení PO2 a především PO1 zazněla opět u úst účastníků jednoho z workshopů v rámci konference Zkušenosti s plánováním sociálních služeb obce a kraje, který se konal v Hradci Králové v dubnu 2007. V této době už startoval společný projekt Občanského poradenského střediska a 13 obcí PO3, který se jednou ze svých aktivit zaměřil právě na oslovení malých obcí v Královéhradeckém kraji a jejich zapojení do procesů plánování sociálních služeb a jehož jsem se měl možnost aktivně účastnit jako lektor. V rámci tohoto projektu se uskutečnilo na 50 setkání s více než 350 starosty. Ukázaly se velké rozdíly mezi možnostmi, které má k dispozici město a které malá obec.

Základem komunitního plánování sociálních služeb je spolupráce zadavatelů (obcí, krajů) s poskytovateli sociálních služeb (organizacemi, které v dané oblasti pracují) a jejich uživateli (klienty) při vytváření plánu a vyjednávání o budoucí podobě služeb². Při uplatňování KPSS se vychází z porovnání existující nabídky sociálních služeb se zjištěnými potřebami uživatelů a potenciálních uživatelů. Proces je většinou koordinačně a organizačně zaštitěn zainteresovaným ekonomicky i organizačně silným subjektem nejčastěji městem, které je schopno nalézt pro plánovací činnost dostatek prostředků a kvalifikovaných pracovníků.

¹ HLOUŠEK J. aj. Komunitní plánování sociálních služeb v Královéhradeckém kraji. Hradec Králové, OPS, 2007. 56 s. ISBN: 80-86701-10-7

² MATEROVÁ J. Komunitní plánování sociálních služeb – metodika. Praha, AGORA 2005.

Tomu, zda tomu tak je i ve skutečnosti, by mohl být věnován další samostatný příspěvek.

Naši pozornost však zaujal venkovský prostor, který vykázal taková specifika a také řadu bariér, které vyžadují od již zmíněných zaštiťujících měst velké úsilí, aby mohly být do zahájených procesů zapojeny. Jaký je současný pohled na venkovský prostor? Venkov bývá obvykle definován jako řídce „obydlený prostor, ve kterém má důležitou funkci zemědělství“³. Z demografického hlediska je venkov typický nízkým počtem a hustotou obyvatel, z hlediska urbanistického specifickým typem zástavby. Do takového prostředí jsme vstoupili s tématem sociálních služeb a jiným systémem financování, který obcím přináší nové a ne zrovna populární povinnosti. Očekávali jsme zpětnou vazbu se smíšenými pocity. Nevěděli jsme, nakolik stále ještě platí, že role venkova spočívá především v údržbě krajiny, dlouhodobě utvářenou „cílevědomou lidskou činností za účelem kulturní a hospodářské kultivaci prostředí“⁴, když původními hodnotami tolik otřásly trendy moderní doby (rozpad rodiny, suburbanizace apod.).

Venkov má však ještě další specifika – sociologická, vyznačující se určitým typem komunity s vyšší mírou vzájemné sociální závislosti, silnou vazbou na tradici a slabou inklinací k sociálním změnám. Řada starostů nám naslouchala a potřebě řešit sociální problémy rozuměla. Nebylo však pro ně jednoduché přijmout svou novou roli zadavatele sociálních služeb a zařadit ji mezi už tak předimenzovanou škálu nejrůznějších agend. Pohled starosty na rozvoj malé obce obvykle zahrnuje tyto priority: 1. bydlení, 2. podnikání, 3. zemědělství, 4. cestovní ruch, 5. zaměstnanost, infrastruktura, vybavenost, kulturní život, dopravní obslužnost. Někde v té páté prioritě se nyní snaží uplatnit se svými nároky i sociální oblast. Na všechno však obecní rozpočet nevystačí, a tak paradoxně dochází k uplatnění metody komunitního plánování právě zde, na venkově, přirozeně a bez teorií. Obec se rozhoduje, který ze všech požadavků občanů je ten nejdůležitější a na sociální služby dojde až ve chvíli, kdy na řešení situace jsou vnitřní „komunitní“ síly slabé. Pomoc od profesionálů je vnímána jako potřebná až tehdy, kdy dochází k ohrožení života konkrétního občana, nebo k narušení soužití a sociálního míru v obci.

Venkovští obyvatelé rozhodně nemají stejný komfort veřejných služeb jako obyvatelé měst. Převažuje nutnost se za komfortem někam dopravit, nebo ho za mnohem finančně náročnějších podmínek do obce z větších sídel dovést. Za součást tohoto „komfortu“ jsou považovány i sociální služby. Každý, kdo někdy pracoval v zastupitelstvu malé obce, mi dá za pravdu, že to není jednoduchá práce. Díky dichotomickému pojetí výkonu veřejné správy u nás padá i na ty nejmenší obce řada povinností, přičemž na řádné zabezpečení všech agend nemají tyto obce dostatečné kapacity. Ani finanční, ani technické a ani personální. Výsledek je ten, že neuvolněný starosta spolu s jedním či dvěma zastupiteli jako „Ferda mravenec“ dělá práci všeho druhu a s minimem prostředků musí zabezpečit fungování svojí obce ne zřídka v rozsahu srovnatelným s větším městem. Není tedy divu, že sociální problematika bývá často opomíjena a plánování sociálních služeb vyvolává u těchto starostů shovívavý úsměv. Tento úsměv jim však často tuhl na rtech a střídala ho brunátná červeň v okamžiku, kdy jsme jim v rámci motivačních prezentací připomínali povinnosti, které v sociální oblasti mají zabezpečovat, a to bez ohledu na velikost obce či rozsah výkonu státní správy. Výčet povinností není sice rozsáhlý, ale skrývá se za ním řada velice odborných činností, které průměrný člověk nezná a ani znát nemůže. Jedná se o tyto agendy:

³ MAJEROVÁ, V. Český venkov 2005. *Rozvoj venkovské společnosti*. Praha, PEFČZU2005. 150 s. 80-213-1274-2

⁴ HENDRYCH, P. *Tvorba krajiny a zahrad III:- Historické parky, zahrada a krajina, jejich proměny, kulturně historické hodnoty, význam a ochrana*. Praha, ČVUT 2003. 163 s. ISBN 80-01-02230-7

1) Pomoc při žádosti o dávky

Obecní úřad poskytující dávky je povinen poskytovat občanům také odbornou pomoc při žádosti o ně. Součástí této agendy je také povinnost průběžně informovat občany, kde mohou získat informace o řešení jejich sociální situace (§4a zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů ČSR v sociálním zabezpečení). Navíc v samostatné působnosti musí každá obec v případě potřeby poskytnout nebo zprostředkovat osobě s trvalým pobytem dávku sociální péče (§90 zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách). Z toho vyplývá, že by obec měla mít k dispozici a znát právní předpisy upravující oblast sociálního zabezpečení a nejlépe také formuláře žádostí o sociálních dávky. Dále by měla mít k dispozici aktuální adresáře s kontakty na obce poskytující sociální dávky.

2) Mapování situace v obci

Mnohem více povinností ukládá zákon obcím při péči o osoby zdravotně postižené. Obec má za povinnost jednak vyhledávat osoby těžce zdravotně postižené a staré občany žijící v nepříznivých podmínkách, které nemohou sami překonat (§30, vyhl. 182/1991 Sb., k provedení zákona o sociálním zabezpečení) a jednak vyhledávat osoby, které potřebují sociální péči a tuto péči jim poskytnout nebo zprostředkovat ve spolupráci s poskytovateli, obcemi a krajem (§14 zákona č. 114/1988 Sb. o působnosti orgánů ČSR v sociálním zabezpečení). Další povinnost uložená §94 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, se týká celkového zjišťování potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území. Není sice dán rozsah ani frekvence zjišťování, ale ty by měly vyplývat z dynamiky změn v sociální struktuře obyvatel v území. Z tohoto vyplývá, že by obec měla mít seznam osob, kteří jsou ohroženi sociální exkluzí, znát sociální situaci těchto osob a mít připravené postupy pro řešení jednotlivých případů.

3) Zprostředkování informace nebo sociální služby

Na mapování sociální situace navazuje povinnost obce spolupracovat s dalšími obcemi, krajem a s poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám, popřípadě zprostředkování kontaktu mezi poskytovatelem a osobou. Obec v případě potřeby musí poskytnout nebo zprostředkovat osobě s trvalým pobytem dávku sociální péče (příspěvek na péči) nebo sociální službu (§90 zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách). Obec musí na vlastní náklady zabezpečit dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území (§94 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách). Z uvedeného vyplývá, že by obec měla mít k dispozici ve srozumitelné podobě aktuální informace o dostupných sociálních službách vč. kontaktů na poskytovatele a tyto informace pravidelně distribuovat osobám, které by je mohly potřebovat.

4) Zajišťování sociálně právní ochrany dětí

Sociálně právní ochrana dětí vyžaduje specifické odborné znalosti, takže většinu agend svěřuje zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, do kompetence obecním úřadům s rozšířenou působností a krajským úřadům. Nicméně obecní úřad má k občanům nejbližší a nejlépe tak může získat informace o ohrožování života, zdraví či vývoje a výchovy dětí. Z toho vyplývá, že i obecní úřady malých obcí mají tímto zákonem uloženy některé povinnosti.

Obec je zákonem definována jako orgán sociálně-právní ochrany dětí a jako takový je povinen přijmout oznámení kohokoliv na porušení povinností nebo zneužití práv vyplývajících z rodičovské zodpovědnosti, na skutečnost, že rodiče nemohou plnit povinnosti vyplývající z rodičovské zodpovědnosti (§ 7 zákona č. 359/1999 Sb.) V takovém případě je povinen předat tyto informace obecnímu úřadu s rozšířenou působností, resp. příslušné komisi pro sociálně-právní ochranu dětí. Obecní úřad je povinen vyhledávat děti, jejichž rodiče

zemřeli nebo neplní povinnosti plynoucí z rodičovské zodpovědnosti a dále děti, které vedou zahálčivý nebo nemravný život spočívající zejména v tom, že zanedbávají školní docházku, nepracují, i když nemají dostatečný zdroj obživy, požívají alkohol nebo návykové látky, žijí se prostitutí, spáchaly trestný čin nebo, jde-li o děti mladší než patnáct let, spáchaly čin, který by jinak byl trestným činem, opakovaně nebo soustavně páchají přestupky nebo jinak ohrožují občanské soužití. Zvláštní důraz je kladen na vyhledávání dětí, které se opakovaně dopouští útěků od rodičů nebo na kterých byl spáchán trestný čin ohrožující život, zdraví, jejich lidskou důstojnost, mravní vývoj nebo jmění, nebo je podezření ze spáchání takového činu (§6, odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb.). V takovém případě je obecní úřad povinen působit na rodiče, aby svoje plnili povinnosti vyplývající z rodičovské zodpovědnosti, projednat s rodiči odstranění nedostatků ve výchově dítěte, projednat s dítětem nedostatky v jeho chování, sledovat, zda je na základě kontrolních oprávnění zamezováno v přístupu dětí do prostředí, které je z hlediska jejich vývoje a výchovy ohrožující. (§10 zákona č. 359/1999 Sb.) Obec by tedy měla znát postupy v případě zjištění domácího násilí, osíření či jiného ohrožení výchovy dítěte, mít aktuální adresář institucí zabývajících se sociálně-právní ochranou dětí a měla by aktivně podporovat nebo organizovat aktivity směřující k účelnému využití času dětí a informovat o nich.

5) Zajišťování sociálních služeb

V této oblasti se schází relikty z předchozí právní úpravy s úpravou novou. Obec má za povinnost zejména u osob zdravotně a tělesně postižených zajistit společné stravování, bydlení a jejich zapojování do společenského života (§32 zákona. č. 114/1988 Sb. o působnosti orgánů ČSR v sociálním zabezpečení).

Část agend souvisejících s řešením sociální situace občanů na svém území ukládá § 92 zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách obecním úřadům s rozšířenou působností. Ty zajišťují osobám, kterým není poskytována sociální služba, a jsou v takové situaci, kdy neposkytnutí okamžité pomoci by ohrozilo jejich život nebo zdraví, poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci, a to v nezbytném rozsahu.

Obecní úřady obce s rozšířenou působností podle tohoto zákona dále poskytují odborné sociální poradenství osobám ohroženým sociálním vyloučením z důvodů předchozí ústavní nebo ochranné výchovy nebo výkonu trestu, osobám, jejichž práva a zájmy jsou ohroženy trestnou činností jiné osoby, a osobám, jejichž způsob života může vést ke konfliktu se společností.

Není-li služba zabezpečena obcí a ani obecním úřadem s rozšířenou působností, může obec poskytnout dotaci na úhradu nákladů služeb registrovaným poskytovatelům (§105 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách). Obec dle tohoto zákona má spolupracovat s dalšími obcemi, kraji a s poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám nebo kontaktu mezi poskytovatelem a osobou. Za účelem zabezpečení dostupnosti sociálních služeb v území obce může také zpracovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s krajem, poskytovateli sociálních služeb na území obce a za účasti osob, kterým jsou poskytovány sociální služby (§94 písm. a)-d) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách). Definici plánu sociálních služeb najdeme v § 3, písm. h) tohoto zákona, který plán vymezuje jako výsledek procesu aktivního zjišťování potřeb osob ve stanoveném území a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů, jehož obsahem je:

- popis a analýza existujících zdrojů a potřeb, včetně ekonomického vyhodnocení;
- strategie zajišťování a rozvoje sociálních služeb;
- povinnosti zúčastněných subjektů;

- způsob sledování a vyhodnocování plnění plánu;
- způsob, jakým lze provést změny v poskytování sociálních služeb.

Z výše uvedeného vyplývá, že obec by měla znát dostupné sociální služby a měla by mít předjednané smlouvy o poskytování sociálních služeb pro svoje občany. V souvislosti s tím by měla mít v rozpočtu vyčleněnou položku na financování nejnужnějších služeb, na jejichž zabezpečení by měla spolupracovat s okolními obcemi a krajem v rámci procesu plánování sociálních služeb.

Zákonem uložené povinnosti malé obce sice zatěžují, ale na druhou stranu dobře fungující systém plánování sociálních služeb může velice usnadnit jejich plnění. Není však snadné starostům obcí vysvětlit, v čem spočívá poslání sociálních služeb a jak přispívají ke zkvalitnění života lidí a že stojí za ty vynaložené prostředky z obecního rozpočtu. Přestože mají sociální služby na venkově svou tradici v podobě dovážky obědů a populárních domovů důchodců, jejich bezbřehost a provázanost především se zdravotní stránkou ji činí pro laiky nečitelnou. Pokud dříve sloužila alespoň k řešení bytové problematiky, dnes tuto funkci díky rigidnímu legislativnímu ukotvení tuto funkci plnit nemůže. Je těžko pochopitelné, že starý občan bude žít vymydlený, nakrmený a spokojený s naplňováním svého individuálního cíle, zatímco mu bude polorozpadlá střecha padat na hlavu. Obhajovat účelnost institucionalizovaných služeb pro starou paní, o kterou se její bohatý syn a známý úspěšný podnikatel nepostará a navíc ještě přenáší zodpovědnost za dofinancování potřebné péče na obec, je téměř nemožné. Stále tu zůstává člověk, který potřebuje pomoc, teď, akutně, bez ohledu na okolnosti. Je nutné hledat cesty k řešení. To břímě zůstává na bedrech starostů, kteří ho vlastně nedokáží odmítnout, jakmile si ho přiznají.

Venkov však trápí problémů jako je špatná dopravní obslužnost, nedostatek pracovních příležitostí, malé možnosti společenského a kulturního vyžití a špatná vybavenost (obchody, školy), které obvykle nevyváží výhody, které život na venkově jejich obyvatelům přináší: klidné bydlení poblíž přírody, dobré mezilidské vztahy a bezpečné prostředí. V důsledku dochází k vyliďňování venkova a odchodu mladých lidí do měst, a pokud přicházejí noví obyvatelé novostaveb, pokračují za vysokými zdmi ve svém započatém konzumním stylu života a málokdy se zapojují do rozvoje obce. Už nyní je těžké vytipovat za stávající starosty jejich nástupce, až nebudou schopni svou funkci zastávat, je složité najít kandidáty do zastupitelstev, je skoro nemožné najít někoho s volným časem, který by mohl věnovat komunitě. I zvenčí je patrný tlak ohrožující samotnou existenci vesnic, ať už se bavíme o daňové výtěžnosti, rovném přístupu k informacím a rozvojovým příležitostem včetně pomoci z EU. Venkovský prostor zaujímal v roce 2005 téměř 74% výměry naší republiky, přičemž toto vymezení vychází z čistě české velikostní kategorie (do 2 tis. obyvatel). Sídel tohoto typu bylo cca 5 600, což představuje 89% všech sídel. Statistiky naznačují drobný populační vzestup v posledních letech u obcí od 500 do 1999 obyvatel, zcela opačný trend u těch obcí nejmenších do 199 obyvatel. Stojí před námi velká výzva, zda se pokusíme zachovat neopakovatelný ráz venkovského prostředí a zároveň umožnit jeho obyvatelům vést důstojný, kvalitní a plnohodnotný život. Nelze totiž pominout skutečnost, že lidé žijící na venkově stále tvoří neprehlédnutelnou část našich obyvatel.

Použitá literatura

- [1] HENDRYCH, P. Tvorba krajiny a zahrad III:- Historické parky, zahrada a krajina, jejich proměny, kulturně historické hodnoty, význam a ochrana. Praha, ČVUT 2003. 163 s. ISBN 80-01-02230-7
- [2] HLOUŠEK J. aj. Komunitní plánování sociálních služeb v Královéhradeckém kraji. Hradec Králové, OPS, 2007. 56 s. ISBN: 80-86701-10-7
- [3] MAJEROVÁ, V. Český venkov 2005. *Rozvoj venkovské společnosti*. Praha, PEFČZU

2005. 150 s. 80-213-1274-2

- [4] MATEROVÁ J. Komunitní plánování sociálních služeb – metodika. Praha, AGORA 2005.

Kontaktní adresa

Mgr. Jan Hloušek
Katedra sociální práce a sociální politiky
Univerzita Hradec Králové
Rokitanského 62, Hradec Králové
Email: jan.hlousek@uhk.cz
Tel. č.: 605 462 271