

**Působení politiky sociálních služeb na kulturu
poskytování osobních sociálních služeb
ve vybrané OSS**

Zpráva z první fáze výzkumu

Libor Musil
Olga Hubíková
Kateřina Kubalčíková
Jana Havlíková

VÚPSV Praha
výzkumné centrum Brno
2006

Vydal Výzkumný ústav práce a sociálních věcí,
Praha 2, Palackého náměstí 4
Vyšlo v roce 2006, 1. vydání, náklad 26 výtisků, počet stran 71
Tisk: VÚPSV

ISBN 80-87007-22-0

Obsah

Úvod	4
1. Aktéři a proces tvorby politiky osobních sociálních služeb vybrané municipality	9
1.1 Vymezení vlastní politiky sociálních služeb ve zkoumané municipalitě.....	9
1.2 Proces komunitního plánování sociálních služeb a postavení základních skupin aktérů.....	10
1.3 Organizační struktura procesu komunitního plánování a její účastníci	11
1.4 Další subjekty ovlivňující politiku OSS zkoumaného města	12
1.4.1 Role MPSV jako orgánu státní správy: nesoulad vývoje koncepce MPSV a zkoumaného procesu KPSS	13
1.4.2 Krajský úřad jako orgán samosprávy.....	15
1.4.3 Role expertních organizací - přínosy i rizika	17
1.5 Organizační a sociální síť tvorby politiky OSS ve zkoumaném městě.....	21
1.6 Hlavní fáze procesu tvorby vlastní politiky ve zkoumané municipalitě	24
1.7 Komunitní plán jako strategický dokument	25
2. Politické subjekty v procesu tvorby politiky sociálních služeb ve vybrané municipalitě	30
2.1 Vysoký „politický představitel“ municipality.....	31
2.1.1 Organizační začlenění „politického představitele“	31
2.1.2 Motivy, které vedou „politického představitele“ k zájmu o KPSS a o projekt zavádění „Standardů kvality“	34
2.1.3 Obecné politické cíle „politického představitele“ a oblast sociálních služeb.....	36
2.1.4 Strategie „politického představitele“ a naplňování jeho politických cílů prostřednictvím KPSS.....	38
2.1.5 Postoj a role „politika“ v procesu realizace cílů KP	42
2.1.6 Postoj „politika“ k zapojení uživatelů v rámci KPSS	43
2.1.7 Shrnutí	44
2.2 Koordinátor KPSS/ zástupce zadavatele v triádě.....	45
2.2.1 Organizační začlenění „koordinátora“	45
2.2.2 Motivy zájmu „koordinátora“ o KPSS a o projekt zavádění „Standardů kvality“.....	46
2.2.3 Politické cíle „koordinátora“ v oblasti sociálních služeb.....	48
2.2.4 Způsoby, jimiž „koordinátor“ směřuje k naplnění svých politických cílů.....	49
2.2.5 Postoj a role „koordinátora“ v procesu realizace cílů KP	52
2.2.6 Postoj „koordinátora“ k zapojení uživatelů v rámci KPSS.....	53
2.2.7 Shrnutí.....	54
2.3 Zástupci „poskytovatelů“	54
2.3.1 Organizační začlenění „poskytovatelů“	55
2.3.2 Motivy, které vedou „poskytovatele“ k zájmu o KPSS a o projekt zavádění „Standardů kvality“	56
2.3.3 Politické cíle „poskytovatelů“ v oblasti sociálních služeb.....	59
2.3.4 Způsoby realizace cílů „poskytovatelů“.....	60
2.3.5 Postoj a role „poskytovatelů“ k realizaci cílů stanovených v KP	62
2.3.6 Postoj „poskytovatelů“ k zapojení uživatelů v rámci KPSS.....	64
2.3.7 Shrnutí.....	65
Závěr.....	67
Literatura	71

Úvod

Výzkumný cíl

Dlouhodobým cílem našich výzkumných záměrů je monitoring procesů, jakými jsou vnímány, různými způsoby chápány, přijímány a aplikovány tyto nástroje politiky sociálních služeb, které relativně přímočaře ovlivňují pojetí a způsob poskytování osobních sociálních služeb v rozdílných typech organizací poskytujících tyto služby. Zjišťujeme, proč a jakým způsobem se tyto nástroje uplatňují, jak ovlivňují kulturu poskytování osobních sociálních služeb a jak v organizacích, které osobní sociální služby poskytují, působí na každodenní přístup jejich pracovníků ke klientům.

Při realizaci tohoto dlouhodobého cíle jsme se v letech 2005 a 2006 zaměřili na uplatnění Standardů kvality sociálních služeb (dále jen „Standardů kvality“) jako nástroje politiky sociálních služeb samosprávných subjektů v období před jejich předpokládaným uzákoněním. Zajímá nás, proč a jakým způsobem využívají samosprávné subjekty „Standardy kvality“ a jak jejich užití ovlivňuje kulturu práce s klientem v organizacích, které poskytují sociální služby. Položili jsme si proto otázku: „Které faktory vedou vybraný samosprávný subjekt v období před očekávaným vznikem Zákona o sociálních službách ke snaze využívat „Standardy kvality“ jako nástroj jejich politiky osobních sociálních služeb a jak využití „Standardů kvality“ v rámci jejich politiky ovlivňuje kulturu poskytování osobních sociálních služeb ve vybrané organizaci sociálních služeb?“

Tento cíl jsme volili záměrně s ohledem na kontext stávajícího procesu transformace sociálních služeb v ČR. Za dva základní pilíře změn lze považovat jednak sledování a hodnocení kvality v sociálních službách, jednak uplatnění principu vytváření strategií rozvoje v sociálních službách na lokální úrovni. Oba tyto principy jsou zahrnuty také v návrhu nové právní normy upravující oblast poskytování sociálních služeb. Tato norma ovšem v době příprav a realizace první fáze výzkumu nebyla ještě schválena.

MPSV očekává, že v procesu rozvoje kvality sociálních služeb sehraje důležitou úlohu snaha organizací, které tyto služby poskytují, o naplňování „Standardů kvality“ („Standardy kvality“ v sociálních službách, MPSV 2002). Očekává se rovněž iniciativa ze strany municipalit. Obce mohou sice využívat různé způsoby vypracování a realizace strategií rozvoje kvality, MPSV nicméně považuje za žádoucí, aby mezi nimi bylo zejména komunitní plánování. Lze proto předpokládat, že snaha o rozvoj kvality sociálních služeb pomocí „Standardů kvality“ a pomocí komunitního plánování bude na úrovních obcí souviset. O tom, zda a jakým způsobem k tomu dochází, zatím mnoho nevíme. Otázka vztahu mezi „Standardy kvality“ a komunitním plánováním jako nástroji politiky sociálních služeb vybrané obecní samosprávy je z tohoto důvodu součástí naší výzkumné otázky.

Fáze výzkumu

Naše studie nazvaná „Působení politiky sociálních služeb na kulturu poskytování osobních sociálních služeb ve vybrané OSS“ je rozdělena do dvou fází. Obě výzkumné fáze jsou situovány do specifického období, které pro naše účely nazýváme „Období před očekávaným přijetím zákona o sociálních službách“. Sociální služby jako celek se v této situaci v době započetí výzkumu stále ještě nacházely a z legislativního hlediska stále nacházejí. Jednotliví zřizovatelé a poskytovatelé osobních sociálních služeb v tomto dlouholetém procesu reagovali a reagují na jimi anticipované důsledky očekávaného vývoje legislativy sociálních služeb různě.

V první fázi výzkumu, jejíž poznatky jsou uvedeny v této průběžné zprávě, si proto klademe otázku, jaké okolnosti vedou vybraný samosprávný subjekt k tomu, že se zabývá dosud neuzákoněným nástrojem politiky sociálních služeb. „Standardy kvality“, které v roce 2002 publikovalo MPSV, nás z tohoto hlediska zajímají jako nástroj politiky osobních

sociálních služeb, které explicitně deklarují cílové stavy, jichž by mělo být pomocí poskytovaných služeb dosahováno, určují žádoucí charakteristiky těchto služeb nebo vymezují kritéria hodnocení naplňování očekávaných cílů a charakteristik osobních sociálních služeb. V období před uzákoněním očekávaného zákona o sociálních službách byly a stále jsou jedním z mála nástrojů v ČR, který zřizovatelům a organizacím přes výše zmíněnou nejistotu poměrně jasně naznačuje, jaká by mohla v budoucnu legislativní očekávání vůči kvalitě sociálních služeb a způsobům jejich poskytování být. Předpokládáme, že to je jeden z důvodů, proč „Standardy kvality“, přestože dosud nebyly uzákoněny, vstoupily do povědomí zřizovatelů i „poskytovatelů“ sociálních služeb a začaly jimi být využívány, jak jsme se přesvědčili již během našich předchozích výzkumů (viz např. Musil, Hubíková, Kubalčíková, 2003a, 2003b).

Předpokládáme, že jedním z hlavních důvodů, proč se konkrétní samosprávný subjekt rozhodne vytvořit vlastní politiku osobních sociálních služeb je, aby se v rámci uplatňování této politiky podařilo dosáhnout změn přímo v poskytovatelských organizacích, jichž se tato politika týká.

Ve druhé fázi našeho výzkumu se tedy šetřením v konkrétní organizaci poskytující sociální služby pokusíme podchytit, jak se politika osobních sociálních služeb vytvořená vybraným subjektem samosprávy promítá do kultury poskytování osobních sociálních služeb některé z organizací působících na území dané obce. Zvláštní zřetel přitom budeme brát na „Standardy kvality“ a faktory, které ovlivňují, jakým způsobem se prostřednictvím vlastní politiky „Standardy kvality“ v dané poskytovatelské organizaci uplatňují. Bude nás především zajímat, co přispívá či naopak brání jejich naplňování a pronikání do kultury poskytování sociálních služeb, tedy zejména do každodenní praxe práce s klientem.

Domníváme se, že poznatky získané z tohoto zorného úhlu mohou být užitečné nejen pro aktéry politiky osobních sociálních služeb sledované municipality, ale pro všechny subjekty, které se jinde a v jiném kontextu potýkají s nesnázemi, jež jim přináší snaha o využití „Standardů kvality“ v procesu tvorby a implementace jejich vlastní politiky osobních sociálních služeb. Z tohoto hlediska by jedním z výstupů celého projektu měly být empiricky zdůvodněné otázky a hypotézy, které by tvůrce a administrátory různých politik osobních sociálních služeb upozornily na přínosy a rizika toho způsobu využití „Standardů kvality“, který jsme měli během zkoumání procesu vytváření a implementace politiky osobních sociálních služeb vybrané obce podrobněji poznat. Předpokládáme, že uživatelé výstupů našeho projektu získají podněty pro tvorbu nových programů nebo pro modifikaci existujících programů a že jim poskytneme otázky, které bude užitečné si v procesu tvorby, resp. dotváření vlastní politiky a její implementace, klást.

První fáze výzkumu

V první fázi naší studie, z níž předkládáme tuto průběžnou zprávu, jsme se soustředili na proces vytváření vlastní politiky osobních sociálních služeb v rámci vybrané municipality. Naším cílem bylo získat dostatečné povědomí o relevantních aktérech, formě i obsahu vlastní politiky, a o postupu jejího vytváření, abychom se následně, ve druhé fázi výzkumu, mohli pokusit zachytit průběh těchto vlivů až do kultury poskytování osobních sociálních služeb konkrétní organizací.

Nejprve jsme identifikovali subjekty, které sehrály v tvorbě politiky sociální služeb vybrané obecní samosprávy určitou roli, a pokusili jsme se vztahy mezi těmito subjekty a jejich role popsat z různých hledisek. Hledali jsme osoby či organizace, z jejichž strany vyšel impulz (v podobě návrhu či pokynu), aby obec vytvořila či přijala vlastní politiku osobních sociálních služeb, a zjišťovali jsme, jak byl vznik této politiky iniciován a jaké faktory vedoucí k vydání tohoto podnětu sehrály nejdůležitější roli. Podrobně jsme se věnovali procesu tvorby obecní politiky osobních sociálních služeb - sledovali jsme, kteří aktéři se

přímo či nepřímo podíleli na formulaci této politiky, jakým způsobem se v této činnosti uplatňovali a jaký byl jejich celkový vliv na proces vzniku politiky a její obsah. Zároveň jsme chtěli popsat a pochopit sled kroků, ke kterým v průběhu tvorby obecní politiky sociálních služeb docházelo a dochází, a pochopit jejich dynamiku. To ovšem bylo obtížné, protože jsme neměli možnost provést longitudinální studii. Vzhledem k cíli naší studie nás pochopitelně zajímalo, jak jsou do obecní politiky sociálních služeb zakomponovány „Standardy kvality“, jakou úlohu při jejím formulování sehrály a jak dalece se reálně uplatňují.

Dále jsme se snažili vystopovat zájmy, které směřovaly různé subjekty a jejich chování či rozhodování a ovlivnily podobu jejich angažování se v procesu vytváření obecní politiky sociálních služeb. Důležité bylo rozpoznat deklarovaná i nevyslovená očekávání a manifestní i latentní cíle jednotlivých aktérů a způsoby, jimiž interpretují účel obecní politiky, neboť sledování těchto cílů a interpretací vede k uplatňování různých, často kolizních strategií. Intenzita těchto kolizí a případné snahy o jejich překlenutí mají významný vliv nejen na celkový (ne)úspěch realizace politiky obce v oblasti sociálních služeb, ale také na to, co nás bude zajímat ve druhé fázi výzkumu - tzn. na to, jak se politika obce v oblasti osobních sociálních služeb a „Standardy kvality“ v jejím rámci promítají do činnosti vybrané organizace sociálních služeb a do kultury poskytování osobních sociálních služeb jejími pracovníky.

Shrme-li v bodech, pak hlavními výstupy první fáze studie jsou zejména poznatky:

- jaké zájmy a cíle mohou účastníci procesu vyjednávání a formulace obecní politiky osobních sociálních služeb uplatňovat a jaké okolnosti mohou utváření jejich cílů a zájmů ovlivňovat;
- jaké strategie jednotliví účastníci v procesu vyjednávání a formulace obecní politiky osobních sociálních služeb nabízejí, jak chápou (interpretují) strategie, které předkládají ostatní účastníci, a jak na ně ze svého hlediska reagují;
- jak jednotliví účastníci chápou (interpretují) své snahy i snahy ostatních účastníků o uplatnění „Standardů kvality“ a jak na ně v procesu vyjednávání a formulace obecní politiky osobních sociálních služeb ze svého hlediska reagují;
- zda a jaké kolize se mohou v procesu vyjednávání objevit a jak mohou proces formulace obecní politiky osobních sociálních služeb nebo využití „Standardů kvality“ v jejím rámci komplikovat (ohrožovat, zpomalovat, mást či zcela zablokovat) aj.

Metodika

V našem výzkumu nejde jen o deskripci, ale především o hlubší a komplexní pochopení motivací, strategií a interakcí účastníků procesů iniciace, tvorby a implementace obecní politiky osobních sociálních služeb, která využívá „Standardy kvality“. Pro uskutečnění tohoto účelu je podle našeho názoru nejvhodnějším nástrojem kvalitativní případová studie vzniku politiky osobních sociálních služeb ve vybrané obci a (ve druhé fázi) kvalitativní případová studie aplikace cílů a nástrojů této politiky v praxi vybrané organizace.

Svým charakterem se náš výzkum velmi blíží tzv. implementačním výzkumům, z nichž většina, jak upozorňuje např. Elmore (1979: 601), má charakter případových studií. I když s sebou případová studie nese určitá omezení, zejména co se týče možností zobecnění, na druhé straně umožňuje hlubší vhled do jevů, které nejsou na první pohled patrné - do významů rozhodnutí a aktivit aktérů procesů iniciace, tvorby a implementace obecní politiky osobních sociálních služeb, do jejich interakcí a do významu událostí, které určují další směr vývoje zkoumaného procesu. Elmore uvádí, že případové studie, jsou-li dobře napsané, se soustředí na konkrétní sled událostí a soubor příčin a důsledků, který je specifický pro vybraný případ. Získané poznatky sice spolehlivě platí pouze pro zkoumaný případ, jejich vysoká validita však umožňuje, aby z nich odvozené otázky a hypotézy dobře orientovaly

reflexi (např. evaluaci) jiných podobných případů. Kvalitativní případová studie díky tomu pomáhá zmírňovat rizika nepřiměřené interpretace účelů a účinků jednání účastníků iniciace, tvorby a implementace obecní politiky osobních sociálních služeb a umožňuje výběr relevantních otázek, respektive zmírnění důrazu na otázky, které výzkumník mohl bez znalosti případu za relevantní považovat.

Během diskusí nad volbou výzkumné metodiky jsme si uvědomovali, že řada vlivů, okolností nebo faktorů, které zde působily či působí, může mít spíš implicitní charakter, iniciátoři či tvůrci obecní politiky je nemusí zřetelně reflektovat a nemusejí být schopni o nich hovořit a popisovat mechanismus jejich působení. To neznamená, že by tyto vlivy byly méně významné než ty plně uvědomované a explicitně formulované. Aby se nám je podařilo podchytit, zvolili jsme jako jednu z hlavních technik sběru dat hloubkové rozhovory, které se nám z uvedeného hlediska osvědčily už v našich předchozích výzkumech. Kromě toho jsme se na účastníky výzkumu opakovaně obraceli pomocí polostrukturovaných rozhovorů s následnými dotazy, které vyplynuly z předchozích zjištění. Jako zdroj dat nám rovněž posloužily písemné dokumenty různého druhu. Prostřednictvím jejich analýzy se nám jednak podařilo studovaný proces vzniku vlastní politiky zasadit do širšího kontextu a zaznamenat aspekty přesahující rámec obecní politiky, jednak jsme byli schopni rekonstruovat některé starší události a okolnosti, které jsme nezjistili během rozhovorů. Dílčím způsobem jsme během konference o „Standardech kvality“, kterou pořádala obecní samospráva, rovněž využili techniku pozorování.

Výběr zkoumaného případu

Předmětem našeho výzkumu se nemohl stát jakýkoliv subjekt působící v oblasti poskytování osobních sociálních služeb. Ohnisko našeho zájmu je užší: významné jsou pro nás subjekty, které z nějakého důvodu považují za nutné či užitečné se ještě před uzákoněním „Standardů kvality“ jimi zabývat a využívat je jako nástroj politiky sociálních služeb. Rozhodujícím kritériem výběru jednotky zkoumání (vybrané obce) byla skutečnost, zda daný samosprávný subjekt vytváří či má vytvořenu (a případně i aplikuje) vlastní politiku osobních sociálních služeb a v rámci této politiky nějakým způsobem využíván „Standardy kvality“. Vybrali jsme tedy konkrétní samosprávný subjekt (obec), který mimo či spíše nad rámec toho, co požaduje současná platná legislativa, vytvářel nebo měl vytvořeno vlastní pojetí nabídky, poskytování a kvality osobních sociálních služeb. Při výběru nehrálo roli, jakou má vlastní politika samosprávného subjektu podobu - zda jde o obecnou vizi, rámcový záměr či rozpracovanou strategii a plán postupu, jak strategických cílů dosahovat. Při výběru jsme rovněž nepřihlíželi k otázce, jaký význam a jakou pozici mají „Standardy kvality“ v rámci politiky obce mít. Standardy mohly či mohou v různých fázích tvorby či implementace obecní politiky osobních sociálních služeb hrát různou roli, jejíž pojetí se v první fázi naší studie mimo jiné stalo předmětem dílčích výzkumných otázek.

Struktura této průběžné výzkumné zprávy

Pro způsob analýzy dat i následnou prezentaci našich výstupů jsme se inspirovali tzv. kombinovaným přístupem, který spočívá v propojení spíše pozitivistického rozboru organizační struktury a pravidel implementace veřejného sociálního programu, resp. politiky osobních sociálních služeb obce, s interpretativní reflexí organizačního zázemí, motivů a programového jednání jednotlivých aktérů zkoumaného procesu (Winkler 2002: 132–133). Tento přístup reflektuje heterogenitu zapojených aktérů a jejich specifický vztah ke zkoumané politice obce a díky spojení obou analytických strategií zvyšuje porozumění danému procesu. Hlavní část textu je tedy rozdělena do dvou kapitol.

První kapitola je věnována převážně deskripci a rozboru formální organizační struktury zkoumaného procesu vytváření a implementace vlastní politiky sociálních služeb.

V této kapitole, v jednotlivých podkapitolách, čtenáři postupně přiblížíme vymezení obecní politiky osobních sociálních služeb ve zkoumané municipalitě, dále pak proces komunitního plánování sociálních služeb (dále jen „KPSS“) jako konkrétní formu této politiky. Ve třetí a čtvrté podkapitole se věnujeme popsání organizační struktury tohoto procesu a vymezení činitelů, kteří měli vliv na formulaci a implementaci politiky osobních sociálních služeb ve zkoumané obci. Pátá podkapitola přináší rozbor zájmových uskupení účastníků tvorby obecní politiky sociálních služeb, šestá pak stručně popisuje vývoj tohoto procesu v čase. V závěru kapitoly čtenáře blíže seznamujeme s Komunitním plánem dané obce, neboť představuje kodifikované vyjádření její vlastní politiky (osobních) sociálních služeb.

Druhá kapitola přináší popis a reflexe individuálních strategií, motivů a cílů významných aktérů zkoumaného politického procesu. Deskripce a rozbor vycházejí z imperativů interpretativního paradigmatu a jsou založeny na analýzách tematických a hloubkových rozhovorů. V této kapitole průběžné zprávy se podrobně věnujeme rozboru a interpretaci organizačního zázemí hlavních aktérů tvorby a implementace politiky osobních sociálních služeb dané obce, mezi něž podle našich zjištění patří vysoký politický představitel obce, koordinátor KPSS a zúčastnění místní poskytovatelé sociálních služeb. Podrobně se věnujeme motivům jejich participace na tvorbě zkoumané politiky, jejich politickým cílům a postupům, kterými se je snaží naplnit. V neposlední řadě se pak věnujeme efektům, které jednání těchto aktérů pro vlastní politiku zkoumané obce přináší.

V závěru zprávy především vysvětlujeme, k jakému pohledu na politiku osobních sociálních služeb zkoumané obce jsme na základě našich zjištění dospěli. Zamýšlíme se nad tím, jak by takovýto model obecní politiky mohl ovlivňovat motivaci „poskytovatelů“ k tomu, aby se zabývali „Standardy kvality“ a k jejich reálnému naplňování. Těmito otázkami uzavíráme první fázi našeho výzkumu a zároveň otevíráme fázi druhou.

1. Aktéři a proces tvorby politiky osobních sociálních služeb vybrané municipality

První kapitolu této zprávy pojímáme deskriptivně a analyticky. Jejím cílem je seznámit čtenáře jednak se základními charakteristikami politiky osobních sociálních služeb, která je v dané obci vytvářena, dále s kontextem a obecnějšími souvislostmi počátku jejího vzniku a postupného vytváření a jednak s významnými aktéry celého procesu tvorby politiky obce, s jejich rolí a formálními vztahy mezi nimi. Krátce popíšeme také hlavní, dosud uskutečněné etapy procesu tvorby politiky osobních sociálních služeb vybrané obce a jednotlivé kroky, které jsme v rámci těchto etap rozlišili. V závěru první kapitoly předkládáme stručnou charakteristiku výstupního dokumentu dosavadního procesu tvorby politiky sociálních služeb vybrané obce. Speciální pozornost průběžně v celé kapitole věnujeme projektu na podporu zavádění nástroje „Standardy kvality sociálních služeb“, který se ve vybrané obci realizuje, vztahu relevantních aktérů k tomuto projektu a pozici tohoto nástroje v rámci komunitního plánování dané obce.

Nelze však, a bylo by to i nepraktické a nepřehledné, kdybychom se pokusili tento popis okolností vzniku vlastní politiky, sledu událostí, relevantních subjektů a jejich rolí odtrhnout od komplexnějších zjištění, dílčích závěrů či hypotéz, tedy od poznatků spíše analytické povahy. Proto již v této kapitole upozorňujeme na některé hlubší souvislosti, naznačujeme možné vztahy a zamýšlíme se nad jejich důsledky, popřípadě předjímáme interpretace popsanych zjištění, které budeme podrobněji rozvíjet v dalších částech textu. Na místech, kde to shledáváme vhodným, rovněž otevíráme témata a odkazujeme na problémy, které budou podrobněji pojednány v kapitole následující.

1.1 Vymezení vlastní politiky sociálních služeb ve zkoumané municipalitě

Jak již bylo několikrát řečeno, předmětem tohoto výzkumu je proces tvorby a implementace politiky osobních sociálních služeb, jejíž součástí je ve vybrané obci i aplikace „Standardů kvality“, a vliv této politiky na kulturu poskytování osobních sociálních služeb v konkrétních poskytovatelských organizacích.

Termínem „vlastní politika osobních sociálních služeb“ označujeme pojetí nabídky, poskytování a kvality osobních sociálních služeb vytvořené a určitým způsobem kodifikované místní samosprávou, jejíž záměry nebo postupy přesahují rámec toho, co požaduje platná legislativa. Tato vlastní politika může mít různou podobu, od obecné vize až k rozpracovaným konkrétním strategiím - cílům a postupům, jak těchto cílů dosáhnout. Zajímá nás vztah mezi vlastní politikou obce a „Standardy kvality“, způsob, jímž jsou „Standardy kvality“ do politiky osobních sociálních služeb začleněny, role, kterou sehrály při jejím formulování, a reálný stav jejich implementace.

Obec, jejíž politiku osobních sociálních služeb jsme podrobili zkoumání, jsme v souladu s tím, co je uvedeno výše, vybírali především podle dvou kritérií. Nejprve jsme hledali obce, jejichž představitelé jednak vytvářeli nebo měli k dispozici vytvořenou vlastní (obecní) politiku osobních sociálních služeb a jednak v jejím rámci nějakým způsobem pracovali se „Standardy kvality“. Následně jsme oslovili municipality, které splňovaly kritéria výběru, a výzkum jsme uskutečnili v obci, jejíž představitelé projevíli o účast na výzkumu zájem.

Vlastní politika osobních sociálních služeb (dále jen „politika OSS“) v naší vybrané obci byla rámcově definována strategickým dokumentem o prioritách rozvoje sociálních služeb v dané lokalitě, který vznikl v procesu komunitního plánování a byl schválen zastupitelstvem města. Část obsahu tohoto Komunitního plánu týkajícího se kvality a efektivnosti poskytovaných služeb je dále upřesněna projektem na podporu zavádění „Standardů kvality“ v sociálních službách, který zvolená municipalita na svém území

realizuje ve spolupráci s místními poskytovateli sociálních služeb a neziskovou organizací zaměřenou na vzdělávání v této oblasti. Tvorba a realizace zmíněného strategického dokumentu i projektu na podporu „Standardů kvality“ představují klíčové momenty politiky OSS dané obce. Pokusíme se proto v následujících podkapitolách popsat organizační kontext a historii jejich vzniku.

Ačkoliv v koncepci MPSV představuje vytváření strategie rozvoje sociálních služeb na úrovni obce a „Standardy kvality“ sociálních služeb komplementární prvky celkové politiky sociálních služeb, z rozhovorů v námi zkoumané obci vyplývá, že oba nástroje sehrály v procesu tvorby obecní politiky OSS odlišnou úlohu. Zatímco KPSS chápali aktéři místní politiky OSS jako nástroj politiky sociálních služeb, „Standardy kvality“ vnímali jako fakultativní prvek, který do politiky OSS zkoumané obce pronikl spíše shodou okolností. Proto se v této kapitole věnujeme především procesu KPSS ve zkoumané obci. Ten totiž vymezuje celkový rámec tvorby politiky OSS obce a v rámci jeho struktur se také odehrávalo vyjednávání a prosazování zavádění „Standardů kvality“ do politiky OSS v obci. „Standardům kvality“ jako nástroji prosazování zájmů hlavních politických aktérů v oblasti sociálních služeb obce se budeme podrobně věnovat v kapitole 2.

1.2 Proces komunitního plánování sociálních služeb a postavení základních skupin aktérů

Ve zkoumaném městě jsme se setkali s modifikovanou verzí pojetí procesu komunitního plánování, které ve svých materiálech prezentuje MPSV. Stručně proto popíšeme hlavní prvky KPSS, jak je vymezuje MPSV, a poté zkonkretizujeme tento spíše teoretický model popisem jeho reálné aplikace v podobě, kterou jsme identifikovali ve zkoumané obci.

Z metodik MPSV ke KPSS vyplývá, že do komunitního plánování mají vstupovat čtyři typy subjektů, které náležejí k dané lokalitě a navzájem se liší svým vztahem k sociálním službám. Jsou to: zadavatelé, poskytovatelé a uživatelé sociálních služeb a v určité míře má být rovněž zapojena i veřejnost. Zájmy a cíle zadavatelů, „poskytovatelů“ i uživatelů zapojených do komunitního plánování mají být vnímány jako rovnocenné a všechny tyto tři subjekty by měly mít v rámci KPSS stejnou možnost podílet se na celkovém vytváření politiky sociálních služeb dané lokality. Nicméně z první metodiky MPSV, *komunitní plánování - věc veřejná (přůvodce)*, je patrné, že ačkoliv jsou si tyto tři subjekty formálně rovné, přesto je **zadavatel**, čili politické reprezentaci obce, přisuzována v celém procesu role hlavní. Tato pozice je odvozována z následujících předpokladů: zadavatel má být odpovědný za zajištění sociálních služeb v obci a měl by mít politickou moc k tomu, aby vytvořený komunitní plán (dále jen „KP“) mohl schválit či zamítnout. Odtud zřejmě pramení i úkoly, které jsou zadavateli v příručce vymezeny (s. 3):

- zadavatel je zodpovědný za koordinaci procesu KPSS, průběžné výstupy a zpracování konečné podoby komunitního plánu - tuto práci může dělat jeho zaměstnanec, nebo pověřený subjekt,
- zadavatel podporuje komunitní zásady procesu,
- zadavatel informuje veřejnost o průběhu a výsledcích KPSS,
- zadavatel respektuje komunitní plán při svém rozhodování,
- zadavatel stanovuje pravidla financování odpovídající prioritám komunitního plánu.

Zajištění politické podpory komunitnímu plánování v dané lokalitě je i podle metodiky MPSV jedním z klíčových prvků nutných pro uskutečnění tohoto procesu.

Přítomnost „poskytovatelů“ i uživatelů v celém procesu KPSS je sice metodikou deklarovaná jako nezbytná, tato „nezbytnost“ je však chápána dvojím způsobem. Zatímco přítomnost „**poskytovatelů**“ je nezbytná fakticky - bez jejich spolupráce by nebylo možné

KPSS realizovat vůbec, účast **uživatelů** v procesu KPSS je zdůrazňována spíše proto, že souzní s ideovým pojetím komunitního plánování: bez uživatelů by nešlo o „komunitní“ proces v pravém slova smyslu a přítomnost uživatelů v očích veřejnosti zvyšuje legitimitu KP a opatření, která jsou učiněna na jeho základě. Účast „poskytovatelů“, uživatelů i veřejnosti je z jejich vlastního hlediska dobrovolná, a považuje se proto za potřebné je ke spolupráci stimulovat. Základním stimulem přitom má být příslib rovnosti váhy cílů a zájmů všech tří subjektů a slibem blíže neurčeného podílu „poskytovatelů“ a uživatelů na utváření celkového systému sociálních služeb. Nicméně je patrné, že metodika předpokládá mezi účastníky procesu KPSS hierarchické vztahy. Na jejím vrcholu stojí zadavatel (obec), který celý proces řídí a rozhoduje, na nižším stupni stojí poskytovatelé a uživatelé, od nichž se očekává spolupráce ve smyslu poskytování informací a případně idejí. Základnu pak má tvořit **široká veřejnost**, která má právo být o procesu informovaná a měla by mít možnost připomínkovat komunitní plán před jeho definitivním dokončením.

Právě způsob řešení otázky zapojení uživatelů do KPSS ve zkoumané municipalitě ilustruje výše naznačenou implicitní hierarchii subjektů komunitního plánování. Podle dotázaných zde totiž došlo ke sporu mezi zástupci zadavatele a „poskytovatelů“ ohledně míry a způsobu zapojení uživatelů. Zatímco zadavatel údajně považoval za vhodné zapojit uživatele až v pozdější fázi procesu, přičemž spíše pochyboval o jejich možném přínosu pro komunitní plánování, poskytovatelé naopak vnímali zapojení uživatelů do celého procesu, má-li mít úspěch, jako nezbytné. Z rozhovorů vyplývá, že v praxi se prosadilo pojetí zadavatele a že samotní uživatelé byli spíše objekty této debaty, než aby do ní byli aktivně zapojeni. Podrobněji se tímto problémem zabýváme níže v souvislosti s vlivem MPSV jako s jedním z vnějších subjektů (viz 1.4.1). Jak dobře ilustrují citace z rozhovorů uvedené ve druhé kapitole (např. str. 44), i mnozí z dotázaných vnímají toto rozložení sil jako nevyvážené a někteří z nich například potlačení role uživatele považují za porušení jednoho ze základních principů KP (např. str. 67).

1.3 Organizační struktura procesu komunitního plánování a její účastníci

Vraťme se však nyní k organizační struktuře procesu KPSS. Předpokládá se, že všechny čtyři výše uvedené typy aktérů se mohou na tvorbě komunitního plánu podílet prostřednictvím činnosti v **pracovních skupinách**, kde mají společně diskutovat silné a slabé stránky sociálních služeb ve své obci a vytvářet podněty a návrhy pro jejich optimalizaci. Pracovních skupin bývá v jedné obci zpravidla více, přičemž každá z nich se zaměřuje na jinou cílovou skupinu, např. na seniory atd.

Další organizační článek komunitního plánování představuje tzv. **triáda**. Triáda je složena po jednom zástupci zadavatele, poskytovatele a uživatele, kteří, spolu s **koordinátorem** celého procesu, mají za úkol napomáhat při zahájení komunitního plánování, tj. při zapojování co nejširšího okruhu relevantních osob do práce v pracovních skupinách. V dalších fázích procesu by měli zpracovávat podněty vzešlé z pracovních skupin, případně informovat zastupitele a podílet se na formulaci konkrétní podoby KP.

V námi zkoumané obci jsme na základě analýzy rozhovorů rozpoznali následující podobu konkretizace tohoto teoretického modelu. Členy **pracovních skupin** se stali hlavně vedoucí poskytovatelských organizací, které v době před schválením Komunitního plánu působily na území města, dále místní politici v roli zástupců zadavatele a v menší míře také uživatelé. Na základě rozhodnutí všech zúčastněných byly vytvořeny tři specificky zaměřené pracovní skupiny. Činnost v pracovních skupinách je pro všechny jejich členy s výjimkou manažerů pracovních skupin bezplatná a účastníci ji vykonávají nad rámec běžných povinností ve svém volném čase. Pracovní skupiny se ve zkoumané obci významnou měrou podílely na tvorbě KP jakožto strategického dokumentu a pracují i po jeho schválení. Jejich

úloha se však posunula, neboť v této fázi KPSS spočívá spíše v prosazování skutečného schváleného KP.

Podoba místní **triády** se v průběhu událostí odchýlila od teoretického modelu, jehož realizaci očekává MPSV, ve dvou ohledech. Za prvé vznikla „personální unie“ funkce „koordinátora“ a funkce zástupce zadavatele (dále jen „koordinátor/zástupce zadavatele“). Za druhé se faktickými členy triády stali manažeři pracovních skupin, kteří se jejich zasedání účastnili v roli kontaktních osob zprostředkovávajících komunikaci mezi pracovními skupinami a triádou. Spontánně tak vznikl nový organizační prvek „**rozšířená triáda**“.

Vznik funkce **manažerů pracovních skupin** podnítil na základě školení pořádaného organizací, kterou budeme označovat názvem „Sdružení Z“ (viz 1.4.3), koordinátor/zástupce zadavatele. Konkrétní osoby byly do této funkce zvoleny ze středu každé z pracovních skupin, následně je pak oficiálně jmenovala rada města. Ve všech třech pracovních skupinách se jimi stali zástupci „poskytovatelů“ - jeden z příspěvkové a dva z neziskové organizace. Manažeři byli zpočátku zřejmě ustaveni ve snaze o snazší komunikaci mezi původní triádou, pracovními skupinami a politickými strukturami města - sociálním výborem a zastupitelstvem. Manažeři pracovních skupin se však díky úloze kontaktních osob dostali do centra dění kolem tvorby KP. Jejich funkci nelze rozhodně považovat pouze za formální. Z výpovědí účastníků našeho výzkumu totiž vyplývá, že zasedání manažerů s koordinátorem/zástupcem zadavatele, jichž se případně účastnil i vysoký politický představitel obce se zodpovědností za sociální resort, postupem času převzala funkci zasedání triády, jejíž původní (oficiálně jmenovaní) členové svou činnost v oblasti KPSS buď zcela ukončili (to platí o zástupci uživatelů) nebo se - což se stalo v případě zástupce „poskytovatelů“ - na KP dále podíleli jen příležitostně. Touto cestou uživatelé fakticky ztratili v nově vzniklé „rozšířené triádě“ zastoupení a zastoupení „poskytovatelů“ se naopak značně posílilo.

S konkrétní náplní činnosti manažerů nás blíže seznámil jeden z nich. Zdá se, že v době tvorby KP byla role manažerů pracovních skupin poměrně jasná - měli za úkol řídit svou pracovní skupinu, podněcovat její členy k činnosti, zastupovat ji na některých jednáních vyšší úrovně (rozšířená triáda, sociální výbor, zastupitelstvo) a tlumočit její názory a stanoviska. Jak jsme již uvedli, manažeři sloužili jako kontaktní osoby mezi koordinátorem či představiteli města a členy své pracovní skupiny.

Pracovní skupiny se poté, co byl KP jakožto dokument vytvořen, scházejí nadále a zůstává i funkce jejich manažerů. Zdá se však, že současná role manažerů není zcela zřejmá ani jejím nositelům. Cítí a přijímají, či jsou ochotni přijmout, určitou míru odpovědnosti za další osud KP, nicméně obsah a rozsah této odpovědnosti není vyjasněný a pravděpodobně také chybí příslušné a formálně uznané pravomoci. Zdá se, že si manažeři pracovních skupin své současné postavení a možnosti teprve ujasňují.

Celý proces KPSS dále, v souladu s pojetím MPSV, využívá služeb **organizací poskytujících expertní služby**, které nabízejí a aplikují metody zapojení veřejnosti, získávají žádoucí informace od „poskytovatelů“ a uživatelů, provádějí sociodemografickou analýzu lokality a případně píší a zajišťují realizaci projektů navazujících na Komunitní plán.

V následující podkapitole pojednáme o konkrétní roli těchto expertních organizací v procesu tvorby a implementace politiky OSS ve zkoumané obci a také o dalších subjektech, které se nacházejí mimo lokalitu a do tohoto procesu rovněž významně zasáhli. Jejich vliv na KPSS v obci souvisí za prvé se zapojením obce do struktury vyšších samosprávních celků a za druhé s tím, že KPSS se stalo jedním z pilířů státní politiky sociálních služeb.

1.4 Další subjekty ovlivňující politiku OSS zkoumaného města

Proces KPSS dosud nebyl právně zakotven, a je proto naprosto dobrovolnou a suverénní aktivitou dané obce. Přesto, nebo možná právě proto, z rozhovorů vyplynulo, že

angažovanost (širší podpora či naopak malý zájem) vyšších územně správních celků a státní správy v procesu KPSS, hraje nezanedbatelnou roli. Tyto instituce jsou totiž svou činností schopny zvýšit či snížit pravděpodobnost úspěchu procesu KPSS na místní úrovni, ať už si toho jsou či nejsou vědomy. Proto nejprve pojednáme o vlivu těchto struktur, tedy o roli MPSV a příslušného krajského úřadu.

V další části této podkapitoly se budeme věnovat výše zmíněným „expertním“ organizacím, které vstupovaly do KPSS ve zkoumané obci v roli „poskytovatelů“ speciálních odborných služeb a které podle dotázaných proces KPSS výrazněji ovlivnily.

1.4.1 Role MPSV jako orgánu státní správy: nesoulad vývoje koncepce MPSV a zkoumaného procesu KPSS

Role MPSV spočívala v tom, že tento resortní centrální orgán nabídnul městům účast v projektu a poskytnul úvodní školení či výcvik ke KPSS. Vznikl tak vlastně první podnět, bez něhož by možná sledovaná obec k vytváření vlastní politiky OSS nepřistoupila. Prvotní impulz ze strany MPSV byl dále podpořen systémem dotací obcím, které se začaly KPSS zabývat, a již zmíněnou metodickou podporou ve formě školení a výše citované první metodiky „komunitní plánování - věc veřejná (průvodce)“. Ta byla v roce 2004 nahrazena rozsáhlejší publikací, v níž jsou již zapracovány i konkrétní zkušenosti s pilotními pokusy některých obcí o aplikaci KPSS.

Jelikož byl alespoň v první fázi procesu KPSS ve zkoumaném městě metodický vliv MPSV dominantní, považujeme za vhodné na tomto místě doplnit stručný popis teoretického modelu uvedený v podkapitole 1.2 o výsledky obsahové analýzy první z obou metodik MPSV. Tuto analýzu jsme zaměřili na hledání možných zdrojů obtíží, kterými proces KPSS ve zkoumané obci procházel. Na první metodiku MPSV jsme se zaměřili úmyslně, neboť platnost tohoto dokumentu se časově kryje se zahájením a uskutečňováním procesu KPSS v dané lokalitě a lze tedy důvodně předpokládat, že jeho vliv byl nesrovnatelně vyšší než vliv novější verze „Průvodce procesem KPSS“. Na základě analýzy jsme identifikovali tři možné kritické prvky: neujasněná ideová koncepce KPSS, implicitní hierarchie subjektů procesu KPSS a nedostatečné podněty pro realizaci KP.

1. Neujasněné cíle KPSS: Z dokumentu MPSV „komunitní plánování - věc veřejná (průvodce)“ lze usuzovat, že sám autor neměl zcela jasno o tom, jaké pojetí komunitního plánování sociálních služeb vlastně prezentuje. Ačkoliv na straně jedna tvrdí, že cílem KP je sociální integrace místní komunity, na stránce následující uvádí, že výsledkem KP je optimalizace systému a financování sociálních služeb v dané obci. Vzájemná izolace obou cílů (posílení komunity a plánování sociálních služeb), které by naopak měly být, jak název procesu napovídá, spojené, se odráží v celém dokumentu.

2. Verbální partnerství a implicitní hierarchie: V „průvodci“ popsané principy komunitní práce (zahrnutí všech dotčených subjektů, partnerství mezi nimi, rovnost hlasů) jsou rámovány principy „centrálního“ plánování (viz kap. 1.2 o dominantní roli zadavatele). Jinými slovy, pro tento text z roku 2002 bylo charakteristické nejasné stanovisko mezi participativním (komunitního) či administrativním pojetím KPSS. Text přitom vzbuzoval dojem, že prioritou je spíše ono administrativní pojetí „oděné“ do komunitní rétoriky.

3. Nedořešená realizace komunitního plánu: V textu metodiky je představena definice KPSS, principy a cíle tohoto procesu, subjekty, které je nutné do procesu KPSS zapojit, přínos pro jednotlivé aktéry a fáze procesu se specifickými úkoly, jejichž postupným provedením by měl být proces KPSS v optimálním případě uskutečněn. Komunitní plánování obecně popisuje tento text (s. 1) jako metodu, „která umožňuje zpracovávat rozvojové materiály pro různé oblasti veřejného života na úrovni obce i kraje a která výrazně posiluje principy zastupitelské demokracie.“ Primárně je tedy komunitní plánování vnímáno jako nástroj tvorby strategických dokumentů a nikoliv realizace těchto dokumentů. Takovému

pojetí KPSS odpovídá i představa MPSV o jednotlivých krocích procesu KPSS uvedená v této metodice. Celý text se kromě definice KPSS věnuje principům vytvoření dobrého komunitního plánu, nicméně způsoby prosazení realizace navržených opatření se žádná z podkapitol nezabývá. Rovněž v rámci šestifázového procesu komunitního plánování je pět fází věnováno nutným krokům k vytvoření rozvojového dokumentu, jehož samotná realizace se víceméně neproblematicky očekává ve fázi šesté. Z rozhovorů ve zkoumané obci přitom vyplývá, jak obtížná právě tato fáze KPSS je a jak postrádá jakékoliv metodické vedení. Lze se tedy domnívat, že o principech realizace cílů navržených v komunitním plánu nemělo MPSV v době spuštění projektu podpory komunitního plánování jasnou představu. Nemohlo s ní tedy ani seznámit obce, které se do projektu zapojily. Jelikož v rámci materiálu a pravděpodobně i školení byl akcentován proces vedoucí k vytvoření komunitního plánu a nebyla zahrnuta fáze jeho realizace, lze předpokládat, že i sami účastníci se realizací dosud neexistujícího dokumentu příliš nezabývali.

Metodická podpora komunitního plánování ze strany MPSV vykazuje známky dynamického procesu. Novější metodický dokument MPSV z roku 2004 „*Průvodce procesem komunitního plánování sociálních služeb*“ se totiž v mnoha ohledech od svého předchůdce z roku 2002 liší. Popisovaná „dvojakost“ prvního materiálu v novější verzi mizí a celý dokument vyznívá ve prospěch participativního přístupu k plánování sociálních služeb. Větší pozornost je rovněž věnována realizaci rozvojového dokumentu – „Komunitního plánu“, který by měl být výsledkem procesu tvorby KPSS a spolupráce všech zainteresovaných subjektů.

Pokud bychom si tedy kladli otázku, do jaké míry se shodují vývoj KPSS v daném městě a současné pojetí KPSS na MPSV, došli bychom k závěru, že mezi nimi existují zjevné neshody. Ty však mohou být způsobeny tím, že ve zkoumané obci na výše zmíněný posun v představách MPSV nereagovali. Je otázka, zda a jakým způsobem jej relevantní aktéři procesu KPSS v dané obci vůbec zaznamenali. Ze studia dokumentů nicméně vyplývá, že obec své zkušenosti s KPSS příslušnému ministerstvu zprostředkovává a to je prezentuje jako jeden z příkladů dobré praxe. Přesto však můžeme konstatovat, že stávající metodický vliv MPSV na podobu procesu KPSS ve zkoumané obci je zanedbatelný či nulový. Subjekty, které mají ve zkoumané obci pravomoc rozhodovat, patrně - na rozdíl od MPSV - nevnímají svůj přístup ke KPSS jako dynamický proces. Usilují o udržení jednou „nastaveného kurzu“. Případné úsilí o změnu původního administrativního modelu směrem k participativnímu modelu KPSS, který je v současnosti podporován MPSV, je některými aktéry KPSS vnímáno spíše jako možný zdroj ohrožení než jako přirozený nebo žádoucí proces.

Příkladem vývoje KPSS ve zkoumané obci lze podpořit dílčí hypotézu, podle níž výraznější upřesňování podporované koncepce určitého „opatření“ centrálním orgánem teprve v průběhu jeho implementace s sebou nese riziko obtíží při prosazování novějšího pojetí tam, kde dané „opatření“ začali realizovat před jeho redefinicí.

Vraťme se zpět k analýze procesu komunitního plánování jako stěžejního prvku politiky OSS vybrané municipality a podívejme se na něj z hlediska prvotního pojetí KP na MPSV. Z tohoto zorného úhlu nalzáme souvislosti mezi směřováním procesu KPSS, který jsme pozorovali ve zkoumaném městě, a tím jak MPSV původně tento proces vymezilo:

- Zásady KPSS navržené původně MPSV štěpí celý proces na 2 paralelní, oddělené větve - (1) komunitní práce a (2) „centrální plánování“. Tuto dvojakost jsme pozorovali i v dané municipalitě - přičemž důraz na komunitní prvek byl kladen především v rovině ideové a verbální, v rovině konkrétní činnosti a rozhodování pak převažoval prvek „centrálního plánování“.
- Deklarovaná rovnost subjektů zapojených do KPSS je vymezením jejich rolí v původní metodice MPSV popřena. Podobně hierarchické vnímání úlohy jednotlivých typů subjektů deklarovali i někteří dotázaní ve zkoumané obci, zvláště koordinátor celého procesu.

- Pojetí KPSS prezentované v metodice MPSV je primárně zaměřené na vytvoření komunitního plánu, jeho realizaci se však již nezabývá. Podobně ve zkoumaném městě panuje nejasná představa o způsobu realizace a kontrole naplňování cílů tohoto strategického dokumentu.

I když vývoj pojetí KPSS na MPSV nebude detailně popsán, přesto je pro naši analýzu vytváření sociální politiky ve zkoumané obci podstatná informace, že tato obec se spíše ztotožnila s původní představou MPSV o KPSS - vnímá ho tedy jako administrativní problém. Zůstává otázkou, do jaké míry revize pojetí KPSS na MPSV ovlivní i dění ve zkoumané obci, neboť její představitelé patrně jdou vlastní, z hlediska MPSV původní cestou.

Na doplnění můžeme zmínit, jak roli MPSV při zahajování KPSS ve zkoumaném městě vnímali přímí účastníci projektu KPSS. Postoj bývalého i stávajícího „koordinátora“ KPSS ve zkoumaném městě ke způsobu, jakým MPSV tento projekt uskutečnilo, vyznívá značně kriticky. Oba vyjadřují pocit, že MPSV nedokázalo dostát roli, kterou na sebe de facto vzalo, a domnívají se, že MPSV nemělo projekt dostatečně promyšlený, a to jak z hlediska obsahu školení, tak co se týče zajištění pokračování procesu KPSS po uplynutí doby projektu. Ohledně hodnocení obsahu školení vyjádřili pocit, že relevantní osoby na MPSV vlastně ani neměly dostatečnou představu o tom, co komunitní plánování je a co vyžaduje, a nemohly proto členům triády poskytnout potřebný vhled a srozumitelný „návod“. Pokud se týče dalšího pokračování procesu KPSS po ukončení projektu, poukazovali zejména na jeho nedostatečné finanční zajištění. Stávající koordinátor/zástupce zřizovatele k tomu dodává, že města například vůbec netušila, o jak nákladnou věc půjde a ze strany MPSV takovou informaci nedostala.

1.4.2 Krajský úřad jako orgán samosprávy

Ze studia veřejně přístupných dokumentů příslušného krajského úřadu vyplývá, že úřad se o komunitní plánování sociálních služeb a „Standardy kvality“ zajímá přinejmenším od konce roku 2002, kdy zřídil první grantový fond, z jehož prostředků hodlá mimo jiné podporovat KPSS a zavádění „Standardů kvality“. V roce 2003 následoval další návrh grantového programu s cílem podpořit zapojování obcí do komunitního plánování, který vypracoval odbor sociálních věcí a zdravotnictví příslušného krajského úřadu. Ve výše zmíněném návrhu je mj. zdůrazněno, že komunitní plánování se má stát součástí reformy sociálních služeb a že je to zároveň proces, který počítá s aktivním zapojením uživatelů. V průběhu roku 2003 rada kraje jednala o stanovení pravidel pro poskytování dotací na zahájení komunitního plánování sociálních služeb na místní úrovni z rozpočtu kraje. Tyto dotace měly být určeny zejména pro vytvoření podkladových materiálů pro komunitní plány.

Z dokumentů vyplývá, že krajský úřad považuje důraz své politiky sociálních služeb na postupné prosazování principu komunitního plánování za přístup, který je v souladu nejen s politikou MPSV, ale i EU. To můžeme pokládat za určitou garanci stability nastoleného trendu, kterou vývoj krajské politiky potvrzoval i v době našeho šetření. Podpora KPSS ze strany krajského úřadu přetrvávala i v roce 2005¹. V tomto roce se krajský úřad na podnět společnosti, které jsme dali smyšlený název „sdružení Y“, stal partnerem projektu, jehož cílem je podporovat zavádění KPSS v daném kraji. Sdružení Y tento projekt úspěšně podalo v rámci Evropského grantového schématu. Projekt počítá s proškolením zástupců většího počtu obcí v metodice tvorby KPSS a s vytvořením KP v části z nich. V rámci projektu se rovněž počítá s vytvořením krajského řídicího týmu, který bude složen ze zástupců kraje a

¹ Po ukončení první fáze našeho výzkumu byl schválen zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který s účinností od 1. ledna 2007 krajům mj. ukládá zpracovávat tzv. střednědobé plány rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi na území kraje, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby (viz § 95).

„sdružení Y“. Vznik řídicího orgánu pro koordinaci KPSS na úrovni kraje signalizuje možnost blížícího se zahájení procesu KPSS v rámci celého kraje. Podle projektu by na jeho realizaci mohlo navazovat vytvoření Krajského plánu sociálních služeb.

Ve stejném duchu hovořil i vedoucí sociálního oddělení KÚ na konferenci, která byla v souvislosti s projektem podpory zavádění „Standardů kvality“ uspořádána v roce 2005 v námi zkoumané obci. Z jeho vystoupení plyne, že kraj má zájem podporovat obce v komunitním plánování a že zástupce kraje považuje KP za vhodný způsob, jak uspořádat a zefektivnit síť sociálních služeb v celém kraji, a také za dobrý nástroj komunikace a vyjednávání o otázkách sociálních služeb mezi obcemi a krajem.

Zástupce kraje také deklaroval podporu „Standardům kvality“, které označil za důležitou součást krajské politiky OSS a za nástroj komplementární ke komunitnímu plánování. Zatímco komunitní plán podle něj zajistí hlavně dostupnost a efektivitu sociálních služeb, „Standardy kvality“ by měly garantovat jejich kvalitu. Mimo jiné hovořil také o podpoře vzdělávání v oblasti „Standardů kvality“ ze strany kraje a v této souvislosti zmínil konkrétní projekt.

V protikladu k výše uvedenému oficiálnímu stanovisku kraje vyjádřil koordinátor KP/zástupce zřizovatele v triádě ve zkoumané municipalitě svůj dojem, že komunitní plánování zůstává krajem v podstatě nepovšimnuto a že vlastně jediná reálná úloha, kterou KÚ sehrál, byla, že zprostředkoval nabídku MPSV na účast ve výše zmíněném projektu (viz 1.4.1). Dle vyjádření „koordinátora“/zástupce zřizovatele se kraj o KP ve zkoumané obci nijak nezajímá, ničím nezasahuje, ani ho nepodporuje.

Během rozhovoru s jedním z manažerů pracovních skupin, který jsme uskutečnili o 9 měsíců později, jsme se dozvěděli o jistém zlepšení vztahů mezi krajem a zkoumanou obcí během posledního roku. Ta byla podle daného manažera důsledkem povolební personální změny v zastupitelstvu kraje. Nový zastupitel má údajně dlouholetou praxi v sociální oblasti a této problematice díky tomu lépe rozumí. Názor dotyčného manažera, že spolupráce s krajem se zlepšila, pravděpodobně nezpůsobila jen osobní zainteresovanost nového zastupitele v dané oblasti a jeho zájem o situaci v konkrétní municipalitě, ale také dříve existující dobré osobní vztahy manažera s tímto politikem.

Disonance mezi deklarovaným vztahem kraje ke KPSS, který se prakticky projevil vypsáním dotačních titulů na podporu KPSS a účastí kraje v projektu „sdružení Y“, a tím, jak část aktérů tvorby politiky OSS ve zkoumané obci hodnotí reálnou podporu ze strany kraje, je patrně způsobena dvěma faktory. Za prvé tím, že zkoumaná municipalita se v době, kdy kraj začínal reálně podporovat zavádění KPSS v obcích, nacházela již v pokročilejší fázi. S KPSS se ve zkoumané obci začínalo v době, kdy se kraj s ideou KP teprve seznamoval. S tím souvisí druhý důvod uvedené disonance. Předpokládáme, že jím je zaměření dotační politiky kraje na zavádění KP v době, kdy ve zkoumané obci pociťují potřebu podpořit běžící proces KPSS nebo případně realizaci schváleného Komunitního plánu. Protože zkoumaná obec má již vytvořen KP, nespadá do cílové skupiny „začínajících“ obcí, které kraj v době našeho šetření podporoval.

Naskýtá se otázka, k čemu povede výše zmíněný časový nesoulad mezi relativně pokročilejší fází komunitního plánování ve zkoumané obci a snahou kraje podporovat (s využitím zdrojů z evropských fondů) zavádění KPSS v ostatních obcích. Odsud dvě další možné tendence procesu ovlivňování politiky OSS zkoumané obce politikou OSS kraje.

Na jedné straně se může stát, že zkoumaná obec nebude kvůli relativnímu opoždění vývoje KPSS v kraji moci nějakou dobu dosáhnout na krajské dotace určené pro KP.

Na druhé straně se může stát, že poměrně vysoký stupeň rozpracovanosti politiky OSS a komunitního plánování dá představitelům zkoumané obce impulz k pokusům o ovlivňování politiky kraje. Město se může s větším nebo menším úspěchem pokusit

stimulovat diferencovanější přístup kraje k poskytování dotací obcím, které se nalézají v různých fázích procesu KPSS.

1.4.3 Role expertních organizací - přínosy i rizika

Problém vztahu expertních organizací a aktérů politiky OSS ve zkoumané obci

Oficiální dokumenty zkoumané obce uvádějí, že v souvislosti s komunitním plánováním obec spolupracovala s řadou expertních firem (viz o tom v 1.3 o zapojení expertních organizací v KPSS). V této podkapitole nepojednáme roli všech těchto organizací a zmíníme se pouze o těch, které účastníci našeho výzkumu uvedli během rozhovorů. Domníváme se, že právě ty firmy, o nichž měli aktéři procesu KPSS potřebu spontánně hovořit, měly na celý proces vliv, který nějakým způsobem dostatečně nenaplňoval či naopak přesahoval jejich očekávání.

Nejprve obrátíme pozornost na roli jedné z místních organizací. Budeme ji pracovně označovat jako „centrum“. Jde o významnou lokální neziskovou organizaci, která poskytuje sociální služby. V průběhu výzkumu se ukázalo, že „centrum“ aktivně usilovalo o vliv na podobu politiky OSS zkoumané obce a to nejen z hlediska procesu komunitního plánování. Z výpovědí aktérů tvorby politiky OSS vyplývá, že tato nezisková organizace byla jedním z iniciátorů zahájení KPSS ve zkoumaném městě. Za podpory místního zastupitelstva totiž podala a realizovala první projekt směřující k zahájení komunitního plánování. V následující fázi však obec převzala v procesu KPSS vedoucí roli a „centrum“ se na KPSS podílilo už jen činnostmi v pracovních skupinách. Ačkoliv ředitel této neziskové organizace byl a je coby zástupce „poskytovatelů“ členem triády, v rozhovoru vyjádřil přesvědčení o tom, že z jeho pozice není možné ovlivnit zadavatelem nastolené směřování procesu KPSS. To podle ředitele „centra“ opomíjí podstatné komunitní prvky (více o tom viz 2.3.5).

„Centrum“ usilovalo o to, aby se v dané lokalitě uplatnily „Standardy kvality“. Cílem projektu, který organizace obci nabídla a který podporoval i druhý místní významný neziskový poskytovatel sociálních služeb, bylo kromě podpory zavedení „Standardů kvality“ i změna grantové politiky města. Oba neziskoví poskytovatelé usilovali o to, aby město používalo „Standardy kvality“ jako nástroje při rozhodování o přidělování dotací organizacím poskytujícím osobní sociální služby. Z rozhovorů vyplývá, že politická reprezentace města sice projekt zpočátku uvítala, nakonec však do něho jako partner nevstoupila. Obec navíc později spolupracovala na podobném projektu s jinou firmou. Budeme jí říkat „agentura“.

Účastníci našeho výzkumu se spontánně zmiňovali o čtyřech organizacích, které ve zkoumané obci asistovaly procesu KPSS. Kromě „agentury“, která se zabývá psaním projektů a na zakázku obce podala projekt na zavedení „Standardů kvality“ (o což dříve usilovalo již zmíněné „centrum“), to byly:

- „Sdružení X“, organizace, která se věnuje školením ve „Standardech kvality“ a která byla pověřena realizací tohoto projektu, který původně podala „agentura“,
- již zmíněné „sdružení Y“, organizace, která se zabývá managementem veřejných slyšení a jejíž práce pro zkoumanou obec přesáhla toto její původní zaměření,
- „Sdružení Z“, organizace, která ovlivnila organizaci procesu KPSS ve zkoumané obci tím, že poskytla koordinátorovi další metodické vedení nad rámec školení MPSV.

Analýza provedených rozhovorů nás přivedla k domněnce, že stávající politická reprezentace obce má sklon podceňovat potenciál místních účastníků procesu. Zdá se, že kromě práce pracovních skupin upřednostňuje expertní organizace, a to i v situaci, kdy podle názoru některých z dotázaných daný úkol mohou splnit místní aktéři. Domníváme se, že tato tendence k nahrazování využitelných místních zdrojů expertními organizacemi je další zřetelnou charakteristikou modelu KPSS, který zkoumaná obec praktikuje, a - obecněji řečeno, dalším rysem administrativního pojetí procesu KPSS. Ale v situaci, kdy určitý

krok procesu KPSS není možné v dostatečné kvalitě zajistit vlastními silami, může být spolupráce s vnějším dodavatelem schůdným řešením i pro jiné modely KPSS.

Pro administrativně pojatý proces KPSS je také charakteristický způsob projednání této spolupráce s místními účastníky procesu KPSS. Těm není využití externí spolupráce dostatečně zdůvodněno a rozhodnutí o spolupráci s expertní organizací při řešení konkrétního úkolu je učiněno bez širší diskuze a bez toho, aby i ostatní aktéři uznali legitimitu tohoto kroku autoritativně politickým aktérem, který k takovému rozhodnutí disponuje dostatečnou (pravo)mocí. Jak uvidíme zejména ve druhé kapitole, tento přístup může vyvolat narušení celého procesu vyjednávání a tvorby politiky OSS v obci. Jednostranný akt přinejmenším ohrožuje identifikaci ostatních aktérů s procesem a výstupem komunitního plánování - s jeho cíli a navrhovanými opatřeními. Zvyšuje se tak riziko, že ti z aktérů, kteří se takovým přístupem cítí být diskvalifikováni, znevýhodněni či ohroženi, budou separátně rozvíjet vlastní strategie, s jejichž pomocí se v rámci komunitního plánování přece jen pokusí prosadit své partikulární cíle. Dále v textu ukážeme, že nedostatek konsenzu a jeho důsledky se mohou projevit zejména po vytvoření oficiálního dokumentu - Komunitního plánu, ve chvíli, kdy se na pořad dne dostává otázka jeho realizace.

Hlavní zúčastněné expertní organizace

Projektová a poradenská organizace („agentura“)

Z výpovědí účastníků našeho výzkumu vyplývá, že zahájení projektu zavádění „Standardů kvality“ v sociálních službách zkoumaného města výrazně napomohl a propojení Komunitního plánu se „Standardy kvality“ zásadně ovlivnil kontakt politické reprezentace zkoumané obce s „agenturou“. Někteří z dotázaných aktérů KPSS vyjádřili názor, že vytvoření projektu „agenturou“ a zejména finanční dotace, kterou se díky tomuto projektu podařilo získat z evropských fondů, byla zřejmě rozhodující.

Není však jasné, jak probíhala první jednání mezi politickým představitelem, který se výrazně zasadil o schválení spolupráce s „agenturou“ na daném projektu, a touto „agenturou“. Koordinátor/zástupce zřizovatele v triádě vypovídá, že např. on k nim nebyl přizván a účastníkem jednání se stal až po podepsání vlastní smlouvy o spolupráci. Zájem „agentury“ na tom, aby obec o podání projektu usilovala, byl nesporný. „Agentura“ tak získala zakázku na vytvoření projektu. Ale nejen to. Podle „koordinátora“ je projekční „agentura“ personálně propojena se „sdružením X“, které později získalo navazující zakázku a stalo se realizátorem projektu zavádění „Standardů kvality“ v obci. Studium veřejně přístupných dokumentů obou uvedených dodavatelů jsme skutečně našli osobu, která pracuje v obou společnostech. Je tedy velmi pravděpodobné, že finanční zájem na podání a provádění projektu zavádění „Standardů kvality“ neměl jen management obce samé, ale i vně stojící organizace, které se touto činností profesionálně zabývají. Pro úplnost dodáváme, že ani samotné napsání projektu na zavádění Standardů kvality touto firmou neproběhlo podle některých dotázaných, včetně „koordinátora“/zástupce zřizovatele v triádě, zcela standardním způsobem. Část projektu údajně dostal za úkol vyplnit koordinátor KP (pracovník úřadu zadavatele) a část byla podle vyjádření dalších dotázaných pravděpodobně opsána z původního projektu podávaného dříve neziskovou organizací „centrum“ (viz výše). Určitá obezřetnost či odtažitost některých „poskytovatelů“ ve vztahu k tomuto projektu, kterou jsme měli možnost v rozhovorech zaznamenat, patrně pramení z netransparentních okolností provázejících vznik tohoto projektu. Někteří aktéři procesu KPSS sice obsah původního projektu neziskového sdružení „centrum“ neznali, jejich nedůvěra k projektu Agentury se však mezi nimi šířila především na základě jejich podezření, že „agentura“ tento projekt neziskovému sdružení „centrum“ „ukradla“.

Z hlediska porozumění procesům vytváření a implementace politiky OSS samosprávnými subjekty je důležité zjištění, že nedůvěra „poskytovatelů“ vůči spolupráci na

zavádění „Standardů kvality“ do praxe nebyla důsledkem obsahu projektu, ale byla spíše reakcí na neprůhledný postup při jeho zadávání a tvorbě. To znamená, že odklon od participativního k administrativnímu pojetí KPSS, a s ním související příklon k autoritativnímu rozhodování, může narušovat proces zkvalitňování politiky a praxe poskytování sociálních služeb i v případě, že poskytovatelé mají o spolupráci na uplatnění „Standardů kvality“ zájem.

Sdružení pořádající školení ve „Standardech kvality“ („sdružení X“)

„Sdružení X“ se zabývá školením ve „Standardech kvality“ a realizací dobrovolných inspekcí jejich naplňování přímo v organizacích, které poskytují sociální služby. V rámci realizace výše zmíněného projektu na podporu zavádění „Standardů kvality“ do organizací vyvíjelo „sdružení X“ ve zkoumané obci právě tuto činnost.

Z vyjádření vyplynulo, že ani koordinátor/zástupce zřizovatele v triádě ani poskytovatelé z řad neziskových organizací nejsou příliš s načasováním a podobou novějšího projektu na zavádění „Standardů kvality“ spokojeni. Už před spuštěním projektu dávali najevo, že od jeho realizace neočekávají nějaký zásadní přínos pro svou činnost a spíše se obávali následných dobrovolných inspekcí. Tyto pochybnosti do určité míry opět souvisejí s obavou z využití projektu k autoritativnímu zasahování do života organizací. Někteří neziskoví poskytovatelé například spekovali o tom, že inspekce se mohou stát nástrojem postoupení citlivých informací o dané organizaci politické reprezentaci města. Obávali se případného využití či zneužití těchto informací proti zájmům „poskytovatelů“.

Po realizaci projektu se podle jednoho dotázaného z řad „poskytovatelů“ ukázalo, že školení bylo koncipováno jako příliš krátké, než aby dostačovalo k důvěrnému obeznámení pracovníků organizací se „Standards kvality“, navíc byly probírány jen vybrané standardy. Zmíněné obavy z inspekcí se však nepotvrdily. Podle vyjádření jednoho z dotázaných aktérů KPSS byli inspektoři skutečně na městu nezávislí a jejich doporučení byla podle jeho názoru pro dotyčnou organizaci přínosná.

Ačkoliv se před realizací projektu zdálo, že „sdružení X“ svou činností přispěje k posílení mocenské nadvlády politické reprezentace města nad poskytovateli sociálních služeb, jejich obavy byly v průběhu realizace projektu rozptýleny. Dokonce by bylo možné předpokládat, že realizace projektu povzbudí naděje (především neziskových) „poskytovatelů“ na změny dotační politiky města. Uplatnění „Standardů kvality“ v praxi by se totiž mohlo stát stimulem k tomu, aby obecní samospráva při přidělování dotací žadatelům přihlížela k naplňování „Standardů kvality“ a k následným změnám kvality poskytovaných služeb. Díky tomu by mohl být zpochybněn zvyk postupovat odlišně při rozdělování dotací organizacím, které jsou zřízeny městem, a organizacím, které mají jiného zřizovatele. Nicméně i přes relativně příznivý ohlas na postup inspekce při posuzování realizace „Standardů kvality“ jsou poskytovatelé ve věci změny dotační politiky města nadále skeptičtí.

Konkrétní vliv způsobu realizace projektu na zavádění „Standardů kvality“, a tedy i „sdružení X“ na poskytování sociálních služeb vybrané organizace je předmětem druhé fáze tohoto výzkumného záměru.

Sdružení organizující veřejné diskuse („sdružení Y“)

Toto sdružení se původně zabývalo především organizováním veřejných debat a kulatých stolů, které měly směřovat k posílení participace občanů na rozhodování v české společnosti. „Sdružení Y“ však postupně rozšířilo svoji působnost a dnes se věnuje mimo jiné i komunitnímu plánování sociálních služeb. V procesu KPSS toto sdružení v různé míře asistovalo nejen v námi zkoumaném městě, ale i v dalších obcích. V současné době se bude v rámci projektu, který podalo společně s krajským úřadem a jenž je financován z Evropského

grantového schématu, podílet na zavádění KPSS v dalších obcích kraje, přičemž pro některé z nich má vytvářet KP a proškolit jejich zástupce v procesu KPSS.

Do procesu komunitního plánování ve zkoumané obci se „sdružení Y“ zapojilo už na jeho začátku. V první fázi procesu KPSS pořádalo osvětové akce a moderovalo veřejná slyšení. Tím navazovalo na svůj předchozí projekt, kterým sdružení ve zkoumané obci podporovalo otevřenou komunikaci. Veřejná slyšení měla co nejširšímu publiku osvětlit podstatu komunitního plánování a zároveň napomoci, aby se do tohoto procesu zapojilo co nejvíce aktérů. Sdružení postupně rozšířilo svou roli organizátora veřejných slyšení a ve spolupráci s městem se pustilo do aktivit, pro jejichž výkon nebylo podle zástupce „poskytovatelů“ v triádě kompetentní. Tento člen triády byl zvláště kritický ke způsobu, jakým „sdružení Y“ provedlo dotazníkové šetření potřeb uživatelů sociálních služeb. Podle jeho názoru je výpovědní hodnota zjištění dotazníkového šetření v důsledku způsobu jeho realizace (údajně neprofesionálního sestavení dotazníku a nízkého procenta jejich návratnosti) sporná. Informace o návratnosti dotazníku tyto pochybnosti skutečně podporují. U dvou ze tří cílových skupin uživatelů, jejichž názory byly zjišťovány, byla návratnost pouze 18 % a 10 % a relativně vyšší návratnost dotazníků (44 %) vyplňovaných členy třetí cílové skupiny je rovněž problematická. Šetření přitom sloužilo jako hlavní zdroj informací o potřebách uživatelů při stanovování cílů a opatření Komunitního plánu. Podle názoru citovaného aktéra procesu KPSS, politická reprezentace obce nevěnovala pozornost kritickým připomínkám člena triády k realizaci příslušné zakázky a ke kvalitě podkladů pro vypracování zásadního dokumentu a bez ohledu na problematickou kvalitu poskytnuté služby ve spolupráci se „sdružením Y“ dále pokračovala.

Sdružení poskytující školení a metodické vedení v procesu KPSS („sdružení Z“)

Občanské „sdružení Z“ se mimo jiné věnuje komunitnímu plánování sociálních služeb, vzdělávání a poradenství v této oblasti a zpracovávání komunitních plánů.

Koordinátor procesu KPSS (a zástupce zřizovatele v triádě) v naší zkoumané municipalitě byl účastníkem školení, které „sdružení Z“ pořádalo pro účastníky KPSS z různých měst. Následně proběhla i jistá forma školení, které „sdružení Z“ uspořádalo pro další účastníky komunitního plánování přímo ve zkoumané municipalitě. Většina účastníků našeho výzkumu vnímá obě školení a aplikaci zkušeností, které bylo možné jejich prostřednictvím získat, jako velmi významný stimul procesu komunitního plánování ve zkoumané obci. Nejen koordinátor celého procesu (a zástupce zřizovatele v triádě), ale i zastupitel angažovaný v komunitním plánování vidí přínos těchto školení v předání praktického a účinného návodu, jak konkrétně při komunitním plánování postupovat. Tento přínos v jejich očích vynikl ve srovnání se školením MPSV, v jehož obsahu instrukce k postupu postrádali. Někteří vyjádřili pocit, že bez tohoto impulzu by možná komunitní plánování nepřekonal počáteční obtíže při svém zavádění a skončilo by neúspěchem. Pod vlivem školení, které poskytlo Sdružení Z, pravděpodobně došlo k posunu celkového pojetí Komunitního plánu a zřejmě i k obsahovým změnám a změnám akcentu na některé detaily. Spolupráce se Sdružením Z měla význam v době tvorby Komunitního plánu (např. dala podnět ke zřízení funkce manažerů pracovních skupin) a zdá se, že bude důležitá i během případných pokusů schválený Komunitní plán realizovat.

Zdá se, že až na jednoho z dotázaných jsou s modelem komunitního plánování, který prezentovalo „sdružení Z“, ostatní účastníci procesu KPSS ztotožnění. Pouze zástupce poskytovatelů v triádě se k tomuto modelu staví spíše odmítavě, i když připouští, že svým způsobem fungovat může. Označuje ho za „úřednický“ a jednu ze zásadních chyb vidí ve vyloučení uživatelů. Navzdory případné oprávněnosti těchto výhrad se zdá, že by angažmá školitelů (či poradců) ze „sdružení Z“ mohlo sehrát poměrně důležitou úlohu při snaze o sjednocení zúčastněných aktérů kolem představy, že KP je třeba nějakým způsobem

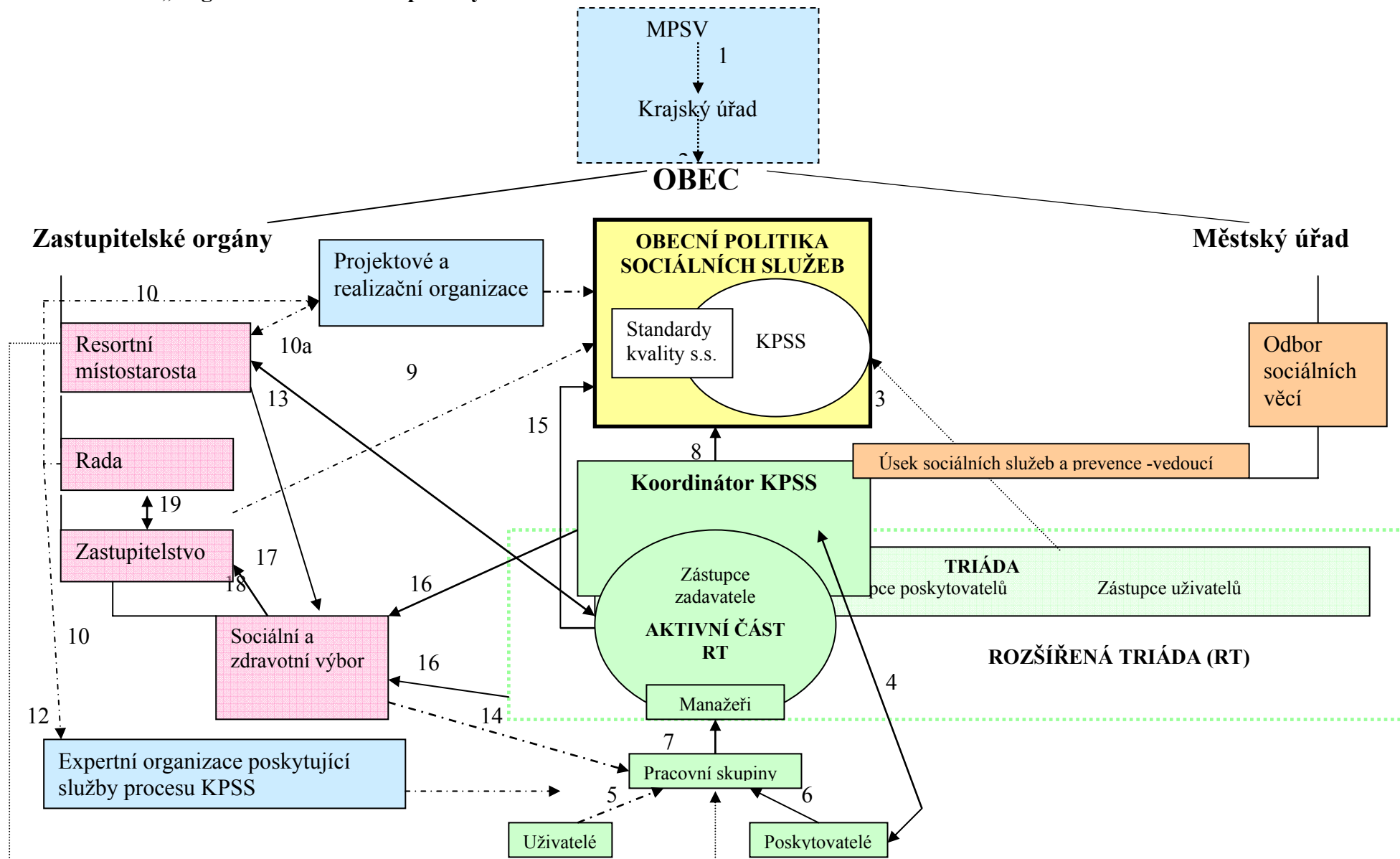
realizovat. Jak uvádějí někteří z dotázaných, původní entuziasmus vyprchal a tlak na realizaci KP byl malý. Shodují se, že školení realizované „sružením Z“ přineslo jisté oživení zájmu o KPSS či víry v uskutečnitelnost KP.

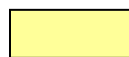
1.5 Organizační a sociální síť tvorby politiky OSS ve zkoumaném městě

Aktéry procesu tvorby politiky OSS ve zkoumaném městě můžeme z hlediska jejich odlišných pozic a funkcí v organizační struktuře procesu KPSS (viz výše kapitulu 1.3) rozdělit do čtyř ucelených a relativně samostatných skupin. Tato uskupení se od sebe odlišují nejen pozicí a funkcí svých členů v organizační struktuře procesu KPSS, ale také z hlediska zájmů a strategií, které členové těchto uskupení v procesu KPSS prosazují. Pozici a funkci členů jednotlivých skupin popisujeme v následujících čtyřech odstavcích. Zájmům a strategiím jejich členů věnujeme druhou část této zprávy. Tyto zájmy a strategie prosazují jednotliví aktéři a jejich uskupení skrze svou účast na tvorbě (a případné realizaci) Komunitního plánu města. Výsledkem jejich interakcí (např. komunikace, vyjednávání, autoritativních rozhodnutí apod.) je konkrétní podoba politiky OSS zkoumané obce. (Grafické znázornění těchto struktur viz níže obr. 1.)

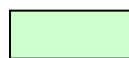
*První skupinu tvoří **přímí účastníci procesu vytváření (a realizace) strategického dokumentu*** - Komunitního plánu. Tyto subjekty a vztahy mezi nimi jsou z části určeny předem, bez ohledu na konkrétní municipalitu, neboť byli vybíráni a utvářeli se v předem definovaném rámci procesu komunitního plánování. Tento rámec, daný metodikou MPSV, je ovšem z části přizpůsoben místním podmínkám. Hlavními prvky této skupiny jsou pracovní skupiny (složené ze zástupců poskytovatelů a uživatelů sociálních služeb, zástupců města, manažerů pracovních skupin), dále triáda (složená původně z “koordinátora”/zástupce zřizovatele a zástupce poskytovatelů a uživatelů) a později rozšířená triáda (složená z původních členů triády doplněných manažery pracovních skupin a resortním místostarostou). Viz o tom více 1.2.

Obrázek 1 „Organizační“ začlenění politiky sociálních služeb zkoumané obce



Legenda:**Barvy:**

- vlastní politika osobních sociálních služeb obce



- struktury KPSS - tvorba a realizace strategického dokumentu obce



- ostatní vnější vlivy



- administrativní orgány obce



- politická reprezentace obce

Šipky:

- existující jednosměrný vztah



- existující obousměrný vztah



- příležitostný vztah



- vztah existující při formulaci 1. KP avšak při realizaci již zaniklý

Popis naznačených vztahů:**Prvotní impulz**

1. Impulz z MPSV v podobě dotovaného projektu na zavádění KPSS.
2. Krajský úřad jako mediátor a „zesilovač“ tohoto impulzu. Zesilovač v tom smyslu, že veřejně podpořil komunitní plánování jako strategii, již bude kraj od svých obcí výhledově vyžadovat.

Proces komunitního plánování

3. Nejprve byla v komunitním plánování vyškolená triáda,
4. pak koordinátor oslovuje poskytovatele, zda by se neúčastnili procesu komunitního plánování a jeho kontakt s poskytovateli trval i v době realizace výzkumu.
5. Aktivní lidé z řad „poskytovatelů“ a
6. uživatelů vytvářejí pracovní skupiny a
7. volí si manažera své skupiny. Manažeři posléze vytvářejí společně s triádou nový organizační prvek - rozšířenou triádu.

Tvorba strategického dokumentu

8. Rozšířená triáda zpracovává podněty pracovních skupin a vytváří Komunitní plán. Tento předložila (17) sociálnímu a zdravotnímu výboru (poradní orgán zastupitelstva), jehož je členkou, a ten (18) zastupitelstvu, které předložený Komunitní plán schválilo jako závazný dokument obce.
9. Nejvyšší politické orgány obce příležitostně ovlivňují politiku sociálních služeb obce tím, že schvalují dokumenty, rozdělují obecní dotace, navrhují a schvalují spolupráci s externími subjekty (10).
11. Expertní organizace jsou natolik heterogenní kategorií, že souhrnně jsou v procesu přítomny stále, nicméně konkrétní aktéři se mění (viz 1.4).
12. V době do schválení Komunitního plánu se resortní místostarosta aktivně účastní pracovních skupin. Po jeho vytvoření již do těchto skupin nedochází, ale na setkáních rozšířené triády participuje i nadále (13).
14. Podobně zastupitelé - členové sociálního a zdravotního výboru - na pracovní skupiny docházeli pravidelně před vytvořením dokumentu, po jeho vytvoření (čili fáze realizace) jsou, podle vyjádření dotázaných, přítomni spíše výjimečně.

Realizace Komunitního plánu

15. O realizaci konkrétních opatření uvedených v Komunitním plánu usilují manažeři jako zástupci pracovních skupin a koordinátor procesu. Resortní místostarosta se zaměřuje především na tvorbu projektů navazujících na Komunitní plán (10a).
16. O činnosti pracovních skupin referuje spolu s manažery koordinátor sociálnímu a zdravotnímu výboru a podává zřejmě i návrhy na opatření, která by měla schválit rada či zastupitelstvo.
18. Sociální a zdravotní výbor pak o výsledcích procesu KPSS informuje zastupitelstvo, které tuto zprávu bere na vědomí.

Politický proces schválení projektu na zavádění Standardů kvality sociálních služeb

Resortní místostarosta po kontaktu s projektovou firmou (10a) přináší do Sociálního a zdravotního výboru zastupitelstva (17) informaci o možnosti podání projektu na dotace z programu Phare. Tento výbor o zmíněné možnosti informuje zastupitelstvo (18) a to ukládá radě (19), aby v této záležitosti jednala, čili aby schválila smlouvu o spolupráci s onou projektovou firmou (10).

Druhou skupinu představují **administrativní orgány obce**, zejména personál jejich sociálního referátu. Jejich zaměstnancem je koordinátor procesu komunitního plánování. Toto uskupení vstupuje do procesu formulování politiky OSS skrze „koordinátora“ v tom smyslu, že podřízenost městského úřadu samosprávě vymezuje formální pozici „koordinátora“ vůči politické reprezentaci obce.

V rámci *třetí* skupiny, za jejíž členy považujeme **politické reprezentanty obce**, působí rada města a zastupitelstvo, které svými rozhodnutími o přijetí, či zamítnutí strategických dokumentů, o podání projektů a o rozpočtu mohou významně a poněkud nepředvídatelně ovlivňovat záměry a nástroje politiky OSS města. Důležitou úlohu zde sehrávají také jednotliví zastupitelé, kteří se v rámci své politické činnosti rozhodli věnovat právě sociální oblasti. Jsou to resortně příslušný zástupce starosty a členové sociálního výboru zastupitelstva. Jejich vliv na politiku OSS města pramení jednak ze skutečnosti, že jsou iniciátory či přímo tvůrci podkladů a dokumentů, o jejichž přijetí tyto orgány rozhodují, jednak z toho, že vyjednávají širší politickou podporu pro návrhy předkládané radě či zastupitelstvu k projednání. Opomenout bychom neměli ani vliv členů této skupiny na rozhodování o KPSS, který vyplývá ze skutečnosti, že jeho zájmy může v triádě prosazovat resortní místostarosta, kterého bychom z formálního hlediska mohli začlenit také do první skupiny přímých účastníků vytváření (a případné realizace) strategického dokumentu - Komunitního plánu.

Do *čtvrté* skupiny, kterou označujeme termínem „**ostatní a vnější činitelé**“, jsme zahrnuli všechny ostatní subjekty. Ty sice nelze zařadit do předešlých tří kategorií, přesto se však v různé míře podílely nebo podílejí na iniciování, tvorbě a realizaci politiky OSS vybrané municipality. Jde jednak o MPSV a krajský úřad a dále o nevládní sdružení a organizace, které poskytovaly a poskytují odborný servis celému procesu (psaní projektů, realizace školení, realizace kontaktu s veřejností aj.). Jejich vliv na proces KPSS ve zkoumané obci jsme popsali výše (viz zejména kapitoly 1.2, 1.3 a 1.4).

1.6 Hlavní fáze procesu tvorby vlastní politiky ve zkoumané municipalitě

Pomocí rozhovorů a studia dokumentů jsme identifikovali tři navazující fáze vývoje procesu vytváření politiky OSS zkoumané obce. Na počátku celého procesu byl prvotní impulz k zaměření pozornosti na otázky nabídky, poskytování a kvality sociálních služeb v obci. Proces pokračoval vytvářením strategického dokumentu a dostal se do fáze, kdy by mělo dojít k realizaci schváleného Komunitního plánu.

V *první fázi*, která předcházela samotnému rozhodnutí o tom, zda se zvolená municipalita začne systematicky zabývat politikou sociálních služeb na svém území, pozorujeme jako rozhodující shodu dvou okolností. Vnitřním stimulem byla politickou a administrativní strukturou samosprávy města dlouhodobě vnímaná (údajná) nepřehlednost a neorganizovanost v oblasti sociálních služeb. Impulzem zvenčí byl MPSV dotovaný projekt podpory komunitního plánování sociálních služeb. Tento impulz ze strany ministerstva zprostředkoval zkoumanému městu krajský úřad. Ten veřejně podpořil komunitní plánování jako postup, jehož aplikaci bude kraj od obcí na svém území výhledově vyžadovat.

Druhou fázi představuje samotný proces KPSS, v jehož rámci vznikl již výše zmíněný strategický dokument - Komunitní plán. V rámci tohoto procesu podala obec také projekt na podporu zavádění „Standardů kvality“. Tato fáze byla ukončena zveřejněním schváleného Komunitního plánu. Nyní alespoň stručně popíšeme hlavní kroky této fáze.

V **prvním kroku** byli v komunitním plánování vyškoleni členové triády. Ve **druhém kroku** koordinátor (rovněž člen triády v roli zástupce zadavatele) ve spolupráci s triádou začal kontaktovat poskytovatele sociálních služeb v dané lokalitě. Činil tak s cílem informovat je a zapojit do procesu komunitního plánování a chtěl také získat podklady pro katalog „poskytovatelů“ sociálních služeb, jehož vytvoření bylo považováno za součást

procesu KPSS. Prostřednictvím veřejných slyšení byla rovněž oslovena veřejnost. **Ve třetím kroku** byly vytvořeny tři pracovní skupiny, jejich členy byli poskytovatelé, uživatelé i zastupitelé. Každá z pracovních skupin se věnovala diskusi o slabých a silných stránkách zvolené specifické oblasti sociálních služeb a navrhovala možná opatření směřující ke zlepšení daného typu služeb. **V kroku čtvrtém**, asi ve třetím čtvrtletí druhého roku KPSS, vznikla volená pozice manažera každé skupiny, který facilitoval práci skupiny a referoval o výsledcích její práce na vyšších organizačních úrovních. **V pátém kroku** manažeré, triáda a resortní místostarosta společně vytvořili rozšířenou triádu, která výstupy pracovních skupin zformulovala do Komunitního plánu. Tento byl **v šestém kroku**, po dvou letech od zahájení procesu KPSS, předložen veřejnosti k připomínkování, nicméně žádná z patnácti připomínek nebyla z různých důvodů do konečné verze dokumentu zapracována. **V sedmém kroku**, po třech měsících od připomínkování, byl předložený Komunitní plán přijat zastupitelstvem města jako strategický rozvojový dokument (více o tomto dokumentu viz 1.7).

Ještě před ukončením prací na Komunitním plánu podala obec ve spolupráci s projektovou „agenturou“ **projekt na zavádění „Standardů kvality“ sociálních služeb** v rámci programu Phare. O získání dotace se však obec dozvídá až po vyhotovení definitivní verze Komunitního plánu a realizace tohoto projektu spadá již do období po schválení strategického dokumentu, tedy do třetí fáze námi zkoumaného procesu. Ačkoliv „Standardy kvality“ představují v politice MPSV druhý pilíř reformy sociálních služeb, vedle vytváření lokální strategie rozvoje sociálních služeb, nepanuje mezi účastníky procesu KPSS shoda o tom, zda tento projekt skutečně vychází z Komunitního plánu a realizuje v něm navržená opatření či mu naopak konkuruje.

„Ostatní vnější vlivy“ představené v kapitole 1.4 provázejí proces komunitního plánování neustále, nicméně jsou natolik heterogenní kategorií, že, ačkoliv jsou souhrnně přítomny stále, konkrétní aktéři se v čase mění. Ve fázi formulování Komunitního plánu mělo významný vliv „sdružení Z“, které poskytovalo metodické vedení „koordinátora“, dále firmy vytvářející podklady pro vytvoření Komunitního plánu, jako je demografická a SWOT analýza atd. V neposlední řadě vstoupily do procesu KPSS rovněž projektové a realizační „agentury“ a „sdružení X“ zmíněné v kapitole 1.4, asistující u projektu na podporu „Standardů kvality“ sociálních služeb. Průběžně rovněž byla o celém procesu informována široká veřejnost.

Dominantním rysem *třetí fáze* je vyjasňování způsobu realizace schváleného strategického dokumentu a odpovědnosti za ni mezi dosavadními aktéry komunitního plánování. Na základě informací z rozhovorů se zdá, že existují alespoň dva odlišné náhledy na tento problém, o nich však více pojednáme dále v textu (viz podkapitola 2.1.4). Jistý nesoulad a nejistota ohledně realizace strategického dokumentu však může být připsána i na vrub toho, že jsme tuto třetí fázi zastihli teprve v jejích počátcích, kdy podobné nejasnosti bylo možné očekávat.

1.7 Komunitní plán jako strategický dokument

Výsledkem popsáných procesů a kooperace uvedených aktérů je písemně zpracovaný a publikovaný dokument. V této podkapitole v kostce popíšeme zejména jeho strukturu, nebudeme zacházet do obsahových detailů. Jednak to v této chvíli pro účel naší zprávy není nutné a jednak tak činíme z opatrnosti, abychom uváděním přílišných podrobností neohrozili anonymitu zkoumaného subjektu. Pokusíme se spíše předeslat, které obecné rysy Komunitního plánu se staly nebo mohou stát zdrojem napětí či nepochopení mezi jednotlivými aktéry celého procesu KPSS, případně by mohly působit jako třecí plochy či být původci obtíží v procesu realizace navrhovaných opatření a Komunitního plánu jako celku. Z tohoto hlediska se podle naší zkušenosti ze zkoumané obce zdají být relevantní zejména dva

rysy Komunitního plánu. Jsou to za prvé formulace a vnímání závaznosti dokumentu a za druhé v dokumentu uvedené principy financování a realizace cílů.

Vzhledem k zaměření našeho výzkumu pojednáme samostatně také naše poznatky o vztahu mezi „Standardy kvality“ a Komunitním plánem ve zkoumané obci.

Struktura dokumentu

V úvodu celého materiálu je čtenář seznámen s obecnou definicí komunitního plánování a s jeho předpokládaným účelem, základními hodnotami a s vymezením hlavních skupin aktérů, jimiž jsou - jak je již řečeno výše - zadavatel v procesu KPSS a dále poskytovatelé a uživatelé sociálních služeb. Úvod také zahrnuje stručnou rekapitulaci kroků procesu, který vedl k vytvoření dokumentu, způsob získávání informací a schéma organizace činností účastníků procesu KPSS atd. Úvodní část dokumentu čtenáři rovněž umožňuje, aby si udělal základní představu o struktuře cílových skupin, jim určených sociálních služeb, jejich kapacitě, personálním vybavení, nákladnosti atd. v dané lokalitě.

Jádro celého dokumentu je rozděleno do tří částí. Každá část obsahuje výčet cílů KP pro určitou cílovou skupinu uživatelů sociálních služeb. Cíle jsou přitom rozděleny do tří kategorií podle tzv. „strategických perspektiv“. Opatření pro každou z cílových skupin, které byly předem vymezeny na základě informací o obyvatelstvu dané lokality a o jeho potřebách, jsou tedy rozpracovány v samostatné části Komunitního plánu.

Závaznost Komunitního plánu

Když členové zájmového uskupení, které jsme výše označili termínem **přímí účastníci procesu vytváření Komunitního plánu**, předkládali tento dokument zastupitelstvu obce ke schválení, byli přesvědčeni, že se má stát závazným koncepčním dokumentem rozvoje sociálních služeb v obci. Byli rovněž přesvědčeni, že s tímto předpokladem byl KP zastupitelstvem schválen. Jak uvidíme v následující kapitole, někteří z dotázaných členů výše zmíněného uskupení přímých účastníků tvorby KPSS nyní vyjadřují pochybnosti. Nejsou si jisti, zda si zastupitelé byli při schvalování očekávané závaznosti dokumentu vědomi, případně jak „závaznost“ KP chápou a co z toho pro ně plyne pro jejich další rozhodování o sociálních službách. Jak ilustrují některé citáty z rozhovorů, které uvádíme v další kapitole, není zatím zřejmé, co „závaznost“ v praxi znamená. Ve schváleném dokumentu to není explicitně vyjasněno a různá zájmová uskupení zúčastněných aktérů si to vykládají různě.

Některá vyjádření kromě toho budí dojem, že jednotliví aktéři nebo jejich zájmová uskupení považují za závazné hlavně ty cíle, které do KP prosadili či pomohli prosadit oni sami a se kterými se díky tomu ztotožňují (více viz kapitola 2). Zdá se, že přinejmenším někteří z nich nevnímají dokument jako celek, ale soustřeďují se spíše na dílčí části či partikulární cíle, které jsou v souladu s jejich hledisky, potřebami či prioritami. Obsah dokumentu přitom neposkytuje vodítko, které by umožnilo rozpoznat, které z cílů by v případě neshody některých aktérů mohly či měly být naplňovány přednostně a která z navrhovaných opatření by v takovém případě měla být uskutečňována nejdříve. Stručně řečeno, součástí Komunitního plánu není vymezení priority či jejich pořadí. Nalezneme zde sice časové určení, do kdy mají být jednotlivé cíle splněny, ani toto časové určení však nevyjadřuje stanovisko k naléhavosti realizace cílů. Dokument je určen na období tří let, takže plánovaná realizace všech uvedených cílů spadá do jednoho, relativně krátkého časového období. V tomto poměrně omezeném časovém rámci je proto těžké na priority usuzovat.

Realizace Komunitního plánu

Každý ze stanovených cílů je pojmenován a stručně, obvykle jednou větou, popsán a blíže zdůvodněn výsledky tzv. SWOT analýzy předností a rizik. Jak bylo již řečeno, pro každý cíl je uvedeno časové období, v němž by mělo dojít k jeho realizaci. Všechny tímto

způsobem vymezené cíle jsou rozpracovány do dílčích opatření, která by měla vést k jejich realizaci. Každé opatření je pak podrobněji specifikováno z hlediska toho, v čem by mělo spočívat, jaké by mělo přinést výsledky či změny a jaké jsou očekávané výstupy. Kromě plánovaného termínu realizace je dále uvedena konkrétní osoba nebo osoby, které by za realizaci daného opatření měly nést odpovědnost, a subjekty (osoby či organizace), s jejichž přispěním může být dané opatření naplněno.

V popisu jednotlivých opatření chybí vymezení mezikroků či definice kontrolních bodů, podle nichž by bylo možné průběžně hodnotit úspěšnost či neúspěšnost postupu realizace daného opatření. U některých opatření je nepotřebnost takových kroků zřejmá, protože se jedná o relativně jednoduché či přehledné záležitosti. Některá z navrhovaných opatření jsou však poměrně komplexní, jejich uskutečňování vyžaduje delší čas či spolupráci většího množství subjektů a management a vyhodnocování postupu jejich realizace by proto usnadnilo, pokud by byla vypracována a schválena představa o fázích postupu či dílčích krocích řešení. Důsledkem absence takových rozhodnutí bývá, že pro zastupitelstvo či pro vrcholový management úřadu samosprávy je obtížné postřehnout, že dané, zpravidla komplexní opatření, se nerealizuje. Věc dlouhodobě stagnuje a na skutečnost, že očekávané změny nebylo dosaženo, se přijde až v okamžiku konečného hodnocení realizace celého dokumentu, když už bývá na dodatečná opatření pozdě. Je otázka, zda něco takového je nechtěným důsledkem pojetí dokumentu, který pramení z nezkušenosti, či zda je odkládání realizace na neurčito podle některých subjektů očekávaným nebo dokonce žádoucím efektem daného pojetí KP.

Přesto, že je celý dokument označen za závazný, je vymezeno období, kdy by jednotlivá opatření, cíle i plán jako celek měly být realizovány, a třebaže jsou určeny zodpovědné osoby, není z daného materiálu jasné kdo a jak bude naplňování KP kontrolovat a hodnotit, jakým způsobem se bude posuzovat efektivita uskutečňování KP a jaká budou opatření či sankce v případě, že k realizaci v daném časové období plánovaným způsobem nedojde.

Financování realizace Komunitního plánu

O financování realizace Komunitního plánu je pojednáno již na počátku dokumentu, kde je mu ovšem věnována jen velmi stručná pasáž. Ta problémem finančního krytí schváleného KP neřeší. Podobně je tomu i v těch částech dokumentu, kde se má řešit financování jednotlivých opatření.

U některých opatření je zmíněn odhad finančních nákladů na uskutečnění daného opatření a zdroje, z nichž by měly být potřebné finanční prostředky čerpány. Tyto body jsou ovšem u některých opatření rozpracovány nedůsledně. U řady opatření se předpokládají nulové náklady a u mnohých, často svým charakterem zjevně náročnějších opatření, finanční rozvaha zcela chybí. Jinde zase nejsou uvedeny předpokládané zdroje financování. V následující kapitole ukážeme, že právě financování se stává jednou z hlavních překážek realizace KP. Někteří z dotázaných výslovně a opakovaně vyjadřovali zkušenost, že v průběhu realizace KPSS se jako uskutečnitelná ukazují jen ta opatření, jejichž náklady na realizaci jsou ve skutečnosti nulové. Z hlediska vyhlídek na úspěšnou realizaci Komunitního plánu se tedy zdá, že rozpracování finančního zajištění realizace jednotlivých opatření bylo podceněno, stejně jako potřeba přijmout v této věci účinná rozhodnutí.

Zdá se, že aktéři komunitního plánování tuto věc buď opomenuli, nebo se v dané otázce nedokázali dohodnout a nedůslednost schváleného dokumentu vyjadřuje tuto skutečnost. Mnozí z dotázaných jsou přesvědčeni, že v okamžiku, kdy by se mělo začít s uskutečňováním konkrétních opatření, stává se nedůsledně řešená otázka financování zásadní překážkou dalšího postupu (viz kapitola 2).

Na problémy se zajištěním financování poukazují zejména ti námi oslovení aktéři procesu KPSS, kteří uvedli konkrétní motivy svého zájmu na realizaci schváleného KP (podrobněji o tom viz druhou část zprávy). Z hlediska další aplikace principů KPSS se proto jako podstatná jeví otázka, zda smyslem jejich opakovaného upozorňování na problémy s financováním je označit jedinou a hlavní příčinu potíží realizace přijatého KP či zda jim jejich poukazy na nedokonalost finančního zajištění spíše umožňují vypořádat se s obavou, že skutečnou příčinou je nedostatek politické vůle k respektování stanovisek všech účastníků procesu KPSS a k realizaci Komunitního plánu, který by napomohl opuštění systému financování, v němž se o přidělování dotací organizacím, jejichž zřizovatelem je město, rozhoduje jiným způsobem než při schvalování žádostí o dotace organizací majících jiného zřizovatele. V této souvislosti stojí za povšimnutí dvě okolnosti.

Za prvé je možné, že účastníci procesu KPSS vnímají nedůslednost v zajištění financování jako důsledek nedostatku politické vůle zastupitelstva. Pro stoupence realizace, kteří nemají přímé zastoupení v politické reprezentaci města, je z hlediska jejich budoucí potřeby spolupracovat s politiky riskantní, aby příčinu věci kritizovali přímo. Je proto možné, že na nedostatek politické vůle zastupitelstva poukazují nepřímo, kritikou jejího důsledku - nedořešeného financování.

Za druhé je možné, že v očích účastníků procesu KPSS je nedůslednost finančního řešení realizace Komunitního plánu sice obtížný, ale výhledově zvládnutelný problém, zatímco nedostatek politické vůle se jim zdá být vzhledem k výše popsanému autoritativnímu rozhodování místních politiků téměř nepřekonatelný. V očích subjektů, pro něž je nejen schválení, ale i realizace KP důležitá, mohou tudíž poukazy na nedůslednost v oblasti financování být způsobem, jak posilovat vlastní naději, že KP se může - někdy příště, po dořešení finanční stránky celé věci - stát realitou. V tomto místě se dotýkáme klíčového aspektu celé věci: Případný nedostatek politické vůle zastupitelstva by měl být překonatelný pomocí otevřené komunikace mezi všemi účastníky procesu KPSS. Tento typ komunikace se však podle poznatků uvedených výše (zejména v podkapitolách 1.4.1 a 1.4.3) nedaří ve zkoumané obci uskutečnit. Stoupenci realizace KP proto mohou uchovávat své naděje na reálné provedení plánu tím, že na, v jejich očích neřešitelnou otázku politické vůle pozapomenou a pozornost soustředí na tu příčinu nesnází, která se jim může jevit jako lehčeji odstranitelnější.

Pozice „Standardů kvality“ v Komunitním plánu

Zmínka o „Standardech kvality“ se objevuje již v úvodu dokumentu. Hovoří se o nich v již zmíněné souhrnné informaci o sociálních službách sledované lokality, kde je tomuto tématu věnována samostatná položka. Ta obsahuje informaci o počtu zařízení, která jednotlivé skupiny „Standardů kvality“ (provozní, procedurální, personální) - podle vlastního vyjádření vedoucího pracovníka daného zařízení - naplňují. Detailnější informace o každém jednotlivém zařízení je k dispozici v té části textu, která je věnovaná cílové skupině, jíž dané zařízení slouží (viz níže). I zde najdeme sdělení o tom, zda jsou podle úsudku vedoucího v daném zařízení realizovány „Standarty kvality“. Zmínka o „Standardech kvality“ a jejich používání je dále součástí výstupu SWOT analýzy, který je v dokumentu prezentován.

Z našich zjištění ovšem vyplývá, že reálně se v dané obci začali „Standarty kvality“ zabývat až později, než jak by se mohlo z předloženého dokumentu zdát. Konkrétně šlo o projekt na vzdělávání v oblasti „Standardů kvality“, který byl započat v době, kdy práce na komunitním plánu byly již v dosti pokročilé fázi. Jak vyplývá z některých rozhovorů (viz kapitola 2), údaje o naplňování či nenaplňování „Standardů kvality“ sociálních služeb v jednotlivých zařízeních se do výsledného materiálu dostaly na základě informací od jednotlivých „poskytovatelů“ sociálních služeb, z nichž v té době však většina měla slabé či žádné povědomí o tomto nástroji politiky sociálních služeb. Paradoxním důsledkem této

situace pak, alespoň podle vyjádření jednoho z dotázaných aktérů KP, je, že nejvíce kriticky se k situaci ve vlastních zařízeních a k míře naplňování „Standardů kvality“ sociálních služeb stavěli ti poskytovatelé, kteří už byli jinými cestami než z iniciativy města samého o „Standardech“ poučeni. Naopak poskytovatelé, kteří tehdy neměli představu o tom, co „Standardy kvality“ a jejich zavádění obnáší, pravděpodobně v dobré víře uvedli, že v jejich zařízeních jsou „Standardy“ naplňovány.

Pokud by údaje o naplňování „Standardů kvality“ uvedené v Komunitním plánu odpovídaly realitě, byl by projekt na „Standardy kvality“, který byl zahájen později, v podstatě zbytečný. To může být jedním důvodů, že ho tak i někteří z aktérů vnímají - jako zbytečný, spíše samoučelný a odčerpávající finanční prostředky a personální kapacitu komunitnímu plánu (viz kapitola 2). Z tohoto hlediska nejsou oba nástroje - komunitní plánování a „Standardy kvality“ - vnímány některými z aktérů KPSS jako komplementární, přestože jsou formálně společně zmíněny v Komunitním plánu. Tímto problémem se budeme podrobněji zabývat v závěru zprávy.

2. Politické subjekty v procesu tvorby politiky sociálních služeb ve vybrané municipalitě

Ve druhé části popíšeme organizační pozici a přístup (motivy, zájmy, cíle a aktivity) vybraných představitelů zájmových uskupení k využití komunitního plánování a „Standardů kvality“ v politice OSS zkoumaného města. Detailněji se budeme zabývat pozicí a přístupem tří subjektů, které podle našich zjištění sehrály v procesu KPSS a tvorby politiky OSS zkoumané municipality významnou úlohu, rozhodujícím způsobem se podílely a podílejí na iniciaci vzniku a tvorbě této politiky a výrazně ovlivnily její současnou podobu. Každý z těchto subjektů reprezentuje některé ze zájmových uskupení, která jsme identifikovali v kapitole 1. 5. Jsou to:

- vysoký politický představitel obce, který má resort sociálních služeb v kompetenci a který zde vystupuje jako účastník zájmového uskupení politické reprezentace obce,
- koordinátor procesu komunitního plánování a zástupce zadavatele v rozšířené triádě, který představuje zájmové uskupení administrativních orgánů obce,
- poskytovatelé sociálních služeb v dané lokalitě, kteří vyjadřují přístup zájmového uskupení přímých účastníků procesu vytváření Komunitního plánu.

Reflexe organizační pozice a přístupu představitelů zájmových uskupení k využití komunitního plánování a „Standardů kvality“ vychází primárně z interpretativního paradigmatu. Je založena na chápající interpretaci tematických a hloubkových rozhovorů provedených se všemi účastníky procesu KPSS.

Struktura interpretace a popisu přístupu představitelů jednotlivých výše uvedených skupin, kterou prezentujeme v následujícím textu, vzešla z volného kódování rozhovorů, které nám umožnily sledovat okolnosti a logiku vývoje jednoho, vybraného případu procesu vytváření politiky OSS. Přesto se následně ukázalo, že nejde o strukturu platnou pouze pro tento případ. Obdobná hlediska interpretace, která vyplynula z naší případové studie a umožnila nám porozumět vnímání a jednání klíčových aktérů procesu KPSS ve zkoumané obci, používá i Hjern s Porterem (viz Winkler 2002) ve svém konceptu implementační struktury².

Níže uvedený popis organizační pozice a přístupu vybraných subjektů k využití komunitního plánování a Standardů kvality je v návaznosti na naše poznatky a na koncept implementační struktury uspořádán podle následujícího schématu, které vymezuje šest prvků reflexe organizační pozice a přístupu aktéra KPSS ve vybraném městě. Upozorňujeme ovšem,

² Koncept implementační struktury, který zavádějí Hjern s Porterem (Winkler 2002 : 105 - 109), reflektuje heterogenitu jak aktérů vstupujících do vzájemného vztahu při implementaci veřejných sociálních programů, tak především jejich organizačních zázemí. Organizační báze implementace těchto programů nepředstavuje jednotný formální útvar, nýbrž zákonem či jinak daná organizační pravidla implementace jsou účastníky procesu reinterpretována optikou organizační racionality jejich „domovských“ organizací. Bez rozboru cílů a pravidel těchto organizací by nebylo možné daný implementační proces pochopit. Dále autoři upozorňují, že volnost rozhodování pracovníků, kteří se účastní procesu implementace určitého programu v rámci obce, bývá větší, než je obvyklé ve formálních organizacích. Vzhledem k tomu, představují vlastní cíle a motivy spolupráce těchto aktérů, kteří v procesu implementace programu vystupují za své organizace, významný prvek celého procesu. Partikulární cíle „domovské“ organizace jsou přitom vůči cílům implementačního programu přinejmenším rezistentní, aktéři však vlastní partikulární cíle obvykle aktivně prosazují a společné cíle programu v důsledku toho modifikují v zájmu dosažení cílů vlastních. Implementační struktury jsou specifické i z hlediska rozložení moci a řízení. Podle Hjerna a Portera jde často o konglomerát hierarchicko-byrokratického řízení a tržních mechanismů (zvl. při formulaci implementačních cílů), v němž jsou zdroje moci rozptýlené a komplexní (např. jde o zdroje politická funkce, expertní vědění, veřejné mínění, potenciál formování zájmových skupin atd.). Metodologické důsledky navrženého konceptu spočívají v provázání rozboru formální stránky implementačního procesu s analýzou motivů, cílů a aktivit spojených s programem relevantních aktérů implementačního procesu.

že v realitě jsou prvky tohoto schématu provázány, často působí společně, a jejich vyčlenění a samostatné pojednání proto není pro výzkumníka vždy snadné. Rovněž čtenář může příležitostně a opakovaně uvádění do kontextů a souvislostí vnímat jako obtěžující.

Schéma, kterým se řídí naše reflexe pohledu a vlivu představitelů jednotlivých skupin na proces KPSS, je následující:

1. **Organizační báze subjektu** - tj. vymezení postavení subjektu v rámci výše uvedeného schématu č. 1., jeho kompetencí a organizačních pravidel a očekávání řídících jeho činnost.
2. **Stimuly** - tj. faktory, na jejichž základě vznikla motivace subjektu pro participaci na komunitním plánování a pro účast v projektu na zavádění „Standardů kvality“ do organizací poskytujících sociální služby.
3. **Vlastní politické cíle (zájmy)** dotýkající se sociálních služeb - tj. politické zájmy a cíle zkoumaných subjektů a jejich vztah k politice sociálních služeb obce.
4. **Aktivita směřující k naplnění politických cílů** - tj. postupy, které zkoumané subjekty uplatňují ve snaze o realizaci vlastních politických cílů, a souvislost těchto strategií s politikou OSS sociálních služeb obce.
5. **Postoj k realizaci cílů komunitního plánu** - jelikož zkoumaná politika OSS z velké míry souvisí s cíli stanovenými Komunitním plánem, zajímá nás, jak klíčoví aktéři vnímají realizaci těchto cílů a jak se do jejich vnímání promítají jejich vlastní politické motivy, zájmy a cíle.
6. **Postoj k zapojení uživatele do komunitního plánování** - tj. postoj, který daný subjekt zaujímá k zapojení uživatelů jako klíčovému prvku komunitního plánování, jehož konkrétní podoba zapojení do procesu je ve zkoumané municipalitě předmětem sporu (z teoretického hlediska předpokládáme inklinaci k „participativnímu“ nebo „administrativnímu“ model zapojení uživatelů do procesu komunitního plánování).

2.1 Vysoký „politický představitel“ municipality

Tento vysoký politický představitel obce má v kompetenci resort sociálních služeb a vystupuje zde jako účastník zájmového uskupení politické reprezentace obce. (Vzhledem k tomu, že struktura politické reprezentace bývá v různých obcích odlišná, pozici a zájmy tohoto typu účastníka procesů tvorby obecní politiky OSS může v různých obcích reprezentovat např. starosta, místostarosta nebo náměstek primátora).

Pro usnadnění čitelnosti budeme tohoto aktéra v textu označovat termíny „politický představitel“ nebo „politik“.

2.1.1 Organizační začlenění „politického představitele“

„Politický představitel“ je podle našich zjištění členem dvou z výše popsaných skupin - skupiny politické reprezentace obce a skupiny přímých účastníků procesu vytváření Komunitního plánu. Není zcela jasné, zda, a jakým způsobem se zájmy tohoto subjektu dotýkají zájmů expertních organizací. Hypoteticky však lze existenci takové vazby předpokládat.

Jako vysoký politický představitel obce může legitimně využívat i zdroje administrativní skupiny samosprávy, které jsou významným nástrojem prosazování zájmů, které reprezentuje.

Označení „politický představitel“ signalizuje, že se jedná o obecního zastupitele, který zastává vlivnou **pozici ve struktuře politické reprezentace obce**. Má na starosti resort sociálních věcí, školství, kultury, cestovního ruchu, dotací a vztahů s veřejností a s partnerskými městy. Kromě toho je členem Sociálního a zdravotního výboru zastupitelstva.

V rámci této struktury podléhá „politikům“ formálním i neformálním pravidlům, která řídí proces rozhodování v zastupitelstvu a v radě. Konkrétní příklad, jak tento proces probíhá,

uvedl koordinátor KPSS, když mluvil o způsobu, jakým zkoumaná obec rozhodovala, zda se KPSS stane nástrojem vytváření její sociální politiky.

„Ta nabídka dorazila sem k nám na odbor, takže na odboru se k tomu sešli asi tři pracovníci [...] s tím, že s paní vedoucí to prodiskutovali, řekli, že by to ta cesta byla. Tak se oslovil „politik“, který to politicky zaštil, vznesl ten požadavek vstoupit do toho projektu na poradě vedení, a pak následně v radě města.“
(koordinátor KPSS)

Nejen z tohoto úryvku, ale i z dalších rozhovorů vyplývá, že dotázaní vnímají roli „politika“ při prosazování opatření v oblasti sociální politiky obce jako velmi významnou. Podle jejich vyjádření je schválení (či neschválení) návrhů pracovníků obecního úřadu nebo neziskových „poskytovatelů“ sociálních či dalších (např. projektových) služeb samosprávnými orgány obce zpravidla podmíněno podporou (nebo nepřizní) „politického představitele“. Je tedy v zájmu „navrhovatelů“ prezentovat své projekty tak, aby se s nimi „politik“ ztotožnil a rozhodl se je dále prosazovat. Předložení návrhu k jednání rady či zastupitelstva předchází snaha „politika“ zajistit, často prostřednictvím neformálních vztahů, co nejširší politickou podporu daného návrhu.

Z rozhovorů vyplývá, že jednou z klíčových podmínek politického úspěchu návrhu, který se týká sociálních služeb, je získání jeho podpory mezi členy „výboru“ zastupitelstva pro sociální a zdravotní záležitosti (dále jen „výbor“). Daný „politik“ je členem tohoto „výboru“ a má na jeho členy vliv.

„Zase „výbor“ je poradním orgánem zastupitelstva, nikoliv rady, to, co předjednal „výbor“, šlo do zastupitelstva, zastupitelstvo uložilo radě v tomto směru jednat, takže to byl docela složitý proces, ale přes ten „výbor“ se dalo hodně věcí prosadit.“
(„politik“)

Strategický význam podpory ze strany „výboru“ vyplývá ze dvou skutečností. Jednak „výbor“ je poradním orgánem zastupitelstva a jeho doporučení jsou tedy zastupitelstvem brány v potaz a jednak je složen ze zástupců lokálního politického spektra. Členové „výboru“ pak mezi zastupiteli ze strany, za niž byli do zastupitelstva zvoleni, působí jako experti na danou oblast a z této pozice seznamují a přesvědčují zastupitele své strany o výhodách či nevýhodách, případně o nutnosti podpoření určitého návrhu.

Jako příklad rozhodujícího významu podpory „výboru“ a vlivu „politika“ na rozhodování „výboru“ pro předkládané návrhy uvádí „politický představitel“ okolnosti schvalování projektu na podporu zavádění „Standardů kvality“ sociálních služeb. Předseda „výboru“ využil svou zkušenost s analogickým procesem v jiné oblasti a projektu na podporu zavádění „Standardů kvality“ sociálních služeb díky tomu pomohl získat legitimitu. Důležité také bylo, že členové „výboru“, kteří se s ním ztotožnili, následně vysvětlovali vhodnost tohoto projektu ve svých domovských stranách.

„Politický představitel“ je dále zapojen **do procesu komunitního plánování**. Ačkoliv nebyl iniciátorem komunitního plánování (účast obce v projektu KPSS prosadil v radě jeho předchůdce) zapojil se do celého procesu poměrně brzy po jeho zahájení a podle výpovědí se v něm angažuje s větším nasazením než jeho iniciátor.

„Pan místostarosta G. No ten byl úplně první, ale to bylo takový..., no byl to první impuls, ale já mám pocit, jako ten pro to moc teda neudělal, jo, to je taky pravda, myslím si, že „politik“ pro to dělal víc.“
(Představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)

Jakou podobu tedy má zapojení „politického představitele“ do komunitního plánování v obci? Z formální stránky je členem pracovních skupin, nicméně se jeví, že

z určitých hledisek tvoří podstatnou součást jeho napojení na komunitní plánování rovněž neformální vazby. Tím ovšem nechceme podhodnocovat význam formalizovaného zapojení „politiků v KPSS. „Politik“ je do KPSS zapojen: 1) jako legální účastník (byť ne člen) zasedání rozšířené triády zvaný zástupcem zřizovatele, 2) jako vysoký politik, který má pravomoc předkládat návrhy „radě“ a „zastupitelstvu“, 3) jako člen „výboru“ - instituce, jež závazně projednává příslušné návrhy, 4) jako šéf administrativy sociálních služeb, který úkoluje úředníky a má pravomoc uzavírat smlouvy, účastnit se výběrových řízení apod. Účast „politika“ v KPSS je tedy převážně formalizovaná a on toho využívá nejen neformálním způsobem.

Od začátku procesu - tedy od školení, až po schválení strategického dokumentu - byl informován o veškerém dění, a to zprostředkovaně, od zástupce zřizovatele v triádě a svého podřízeného v jedné osobě nebo přímo, skrze svou osobní účast na jednáních pracovních skupin a rozšíření triády a díky svému podílu na vytváření podkladových materiálů.

Z výpovědí lze usuzovat, že vliv „politika“ vybočoval z rámce pravidel participace aktérů procesu KP. Například nezávisle na triádě, byť v rámci své formální pravomoci, rozhodoval o pověření firem k realizaci některých kroků procesu KP - SWOT analýzy, dotazníkového šetření, sociodemografické analýzy, projektu podpory využití „Standardů kvality“.

„Politický představitel“ se rovněž angažuje na prezentování komunitního plánování veřejnosti a je (alespoň formálně) spoluodpovědný za realizaci některých opatření navržených v komunitním plánu.

Z výpovědí vyplývá, že schválením Komunitního plánu víceméně skončila činnost „politika“ v pracovních skupinách. Ty se nyní zabývají realizací konkrétních opatření, ale „politik již na jejich zasedání nedochází. Aniž by to bylo z hlediska pravidel KPSS nezbytné, v doprovodu předsedy „výboru“ zastupitelstva se nadále zúčastňuje schůzek rozšířené triády. Tuto jeho aktivitu je možné interpretovat dvojím způsobem. Buď jako přetrvávající zájem o proces KPSS, který je právě ve fázi realizace prvního KP, nebo spíše jako snahu být informován o dění a případně i do něho podle vlastního uvážení a preferencí zasahovat. Vyjádření některých členů triády jak ohledně podílu „politika“ na realizaci KP, tak o snaze tohoto uskupení sejít se bez účasti „politika“, podporují spíše druhou z interpretací.

V rámci správy a administrativy je „politik“ díky své pozici v hierarchii managementu schopen prostřednictvím „úkolování“ pracovníků obce zajišťovat administrativní realizaci svých zájmů a projektů. Bez tohoto administrativního zázemí by byl schopen realizaci nových projektů prosazovat jen s obtížemi.

„Dostal jsem to v podstatě za úkol. Takže to nebyla moje vlastní iniciativa, že bych chtěl jít do komunitního plánování, to jako ne.“

(Bývalý koordinátor KPSS)

„Koordinátor KPSS: *Já opravdu nevím, kdo by to dělal. Je možný, že by to prostě někdo dostal na starosti...*

Bývalý koordinátor KPSS: *Zas by to dostal úkolem...“*

„No a přišla tady, že jo, přišla informace o tom, že bude projekt na „Standardy“. A jelikož je to tak, jak jsem říkal, tak jsme dostali za úkol napsat projekt na „Standardy“. Tak jsme říkali: „My to nebudeme psát, protože potřebujeme dělat ten plán“, ale oni ho nechtěli realizovat. No takže to bylo tak, že prostě jsme to dostali úkolem, že to teda musíme udělat, takže já jsem něco připravil,“

(koordinátor KPSS)

2.1.2 *Motivy, které vedou „politického představitele“ k zájmu o KPSS a o projekt zavádění „Standardů kvality“*

Při analýze motivů je nutné rozlišit mezi motivy Politika pro participaci na komunitním plánování a mezi motivy, které ho vedly k iniciaci a k úsilí o prosazení projektu na podporu zavádění Standardů kvality sociálních služeb. Proces KPSS zahájil ve zkoumané lokalitě předchůdce Politického Přestavitele (viz I.6). Ten tudíž do procesu tvorby KP vstupuje až po jeho iniciaci a na počátku své politické kariéry. V případě projektů zavádění Standardů kvality byla situace odlišná. Politik byl jeho iniciátorem a tuto roli sehrál v době, kdy už za sebou měl několikaletou politickou praxi.

Motivy Politika pro aktivní **účast na komunitním plánování** vyplývaly, alespoň v počátcích jeho politické dráhy, ze snahy rychle se zorientovat v resortu sociálních služeb, který spadal do jeho kompetence, aniž by s ním měl rozsáhlejší zkušenosti. Participace v procesu KPSS mu umožnila intenzivně spolupracovat s administrativními pracovníky odboru sociálních služeb MěÚ a osobně poznat poskytovatele OSS v obci.

„Já jsem nastoupil na radnici po komunálních volbách 2002, to znamená v listopadu toho roku, a přiznám se, protože moje původní profese se [týká obchodování], o sociálních službách, o problematice vedení úřadu, vedení resortu jsem pravda neměl mnoho informací. Pro mě právě komunitní plánování sociálních služeb bylo obrovskou příležitostí, jak se seznámit s poskytovateli služeb, jak se seznámit s jejich klienty a trochu nabýt povědomí o tom, kam by měli tyto věci směřovat a kterým směrem by to město mělo vykročit.“
(„politický představitel“)

Snahu zorientovat se v situaci vlastního resortu však lze vnímat jako prvotní motivaci energického zapojení se politika do procesu.

Dalším impulzem byla snaha vytvořit koncepci politiky sociálních služeb. Ta, jak vyplývá z výpovědí účastníků našeho výzkumu, do té doby v obci chyběla. Tato motivace „politika“ se projevila prostřednictvím jeho účasti na tvorbě Komunitního plánu.

Třetí motivací „politika“ pro podporu KPSS mohla být obsahová provázanost činností v rámci KPSS a jeho úřední agendy. V rámci komunitního plánování mohl „politický představitel“ ovlivňovat podmínky pro realizaci činností, které se týkaly tří ze sedmi jemu svěřených resortů - sociálních služeb, správy dotací a grantů a vztahů s veřejností. Komunikace s aktéry KPSS o těchto agendách mu pravděpodobně pomáhala uspokojovat výše zmíněnou potřebu poznávat činnosti a zájmy administrátorů i „poskytovatelů“ sociálních služeb.

Snahu „politika“ zapojit se do procesu KPSS mohlo také podpořit jeho úsilí využít prostor, který KPSS nabízí pro kontakt s veřejností, a s ním související možnost se - co by „politik“ - zviditelnit. Platnost této domněnky podporují vyprávění části dotázaných včetně výpovědi „politického představitele“ samého, o jeho energickém nasazení během prezentací KPSS před laickou i odbornou veřejností.

Po schválení Komunitního plánu první dvě motivace zanikají, neboť potřeby, které jim původně skýtaly motivační sílu, byly naplněny. V souvislosti s tím lícili účastníci našeho výzkumu změny, ke kterým v chování „politika“ po schválení KP došlo. Podle ostatních účastníků KPSS přestal „politik“ navštěvovat zasedání pracovních skupin. Omezení jeho účasti dotázaní interpretují jako projev ztráty zájmu „politika“ o realizaci schváleného Komunitního plánu a jako důvod k údajným obtížím v komunikaci o jeho realizaci.

Tato interpretace změny chování „politického představitele“ není ovšem z jeho hlediska adekvátní. Domníváme se, že v jeho postoji přetrval třetí a čtvrtý z výše uvedených motivů k účasti v KPSS, což znamená, že jeho jednání v rámci procesu KPSS bylo nadále motivováno snahou o ovlivňování podmínek výkonu jemu svěřených agend a snahou vytvářet pozitivní obraz o svém politickém působení v očích veřejnosti. Pokud je tato naše interpretace

správná, „politik“ neztratil o realizaci KP zájem, začal ji však spojovat s jinými cíli než ostatní účastníci procesu KPSS, zejména poskytovatelé. Mezi zájmy obou zájmových uskupení vzniklo napětí. To, co zájmové uskupení „poskytovatelů“ vnímalo jako ztrátu zájmu „politika“ o realizaci KP, mohlo z jeho hlediska být projevem jeho zaměření na cíle, které nejsou „poskytovatelům“ blízké. Podrobněji se o tom zmíníme níže, v podkapitole o politických cílech „politika“.

Projekt podporující zavádění „Standardů kvality“ sociálních služeb byl politickými představiteli obce schválen především díky aktivitě tohoto „politika“. Na motivaci této jeho činnosti můžeme usuzovat výhradně na základě vyjádření ostatních dotázaných účastníků KPSS.

Podle přesvědčení mnoha z nich vedly „politika“ k podpoře projektu zavádění „Standardů kvality“ dva motivy: snaha získat pro obec zdroje z evropských fondů a prostřednictvím tohoto přínosu do obecní pokladny zvýšit vlastní politickou prestiž. Fakt, že mělo jít o projekt směřující ke zlepšení kvality lokálních sociálních služeb, měl podle ostatních dotázaných na snahu „politika“ projekt prosadit marginální vliv.

Řada aktérů, včetně obou koordinátorů KPSS, je přesvědčena, že snaha získat prostřednictvím projektu finanční prostředky do obecní pokladny nebyla dominantním motivem jen u projektu zavádění „Standardů kvality“. Důležitou úlohu podle nich sehrála i při rozhodování „politika“ o zahájení KPSS v obci. Z hlediska zastánců tohoto mínění vedla finanční motivace „politického představitele“ k tomu, že obec do obou projektů vstoupila, aniž by byla předem řádně zvážena perspektiva realizace výstupů obou projektů, zejména z hlediska personálního a finančního zajištění jejich realizace po ukončení dotovaného období. Jinak řečeno, podle ostatních účastníků byl při rozhodování o podání obou projektů preferován krátkodobý finanční efekt získání příslušné dotace.

Zastáncům tohoto pohledu se věc jeví tak, že uspokojení deklarované potřeby zlepšit kvalitu sociálních služeb nebylo cílem projektu zavádění „Standardů kvality“, ale stalo se prostředkem pro uspokojení jiných - finančních a politických - cílů. Tuto domněnku podporuje fakt, že politická reprezentace obce dříve podobný, hotový a k podání připravený projekt zavádění „Standardů kvality“, odmítla. Někteří z dotázaných „poskytovatelů“ se domnívají, že projekt nebyl pro management obce dostatečně finančně zajímavý, a proto nebyl podpořen. S finančními toky, které provázely vznik současné, druhé verze projektu zavádění „Standardů kvality“, souvisí pravděpodobně také skutečnost, že na jejím podání měly zájem minimálně dvě firmy, jichž se první verze projektu netýkala. Byla to firma, která projekt pro obec na zakázku vypracovala a vznik druhé verze projektu nepřímo iniciovala, a další firma mající projekt realizovat (více o nich viz 1.4.2).

*„Jako jak to cítím já, tak město akorát vidí ty peníze, ty dotace“
(koordinátor KP)*

„Já si myslím, že tady působil hlavně ten faktor ekonomické. Že město vědělo, že ve PHARE byly peníze, že jo. A když se podíváte na rozpočet[...] První verze měla rozpočet na tři sta tisíc v tom projektu, projekt podaný na PHARE je milion tři sta tisíc [...] Já jsem přesvědčen, že cílem města bylo vytáhnout ty peníze ze státu, to je moje přesvědčení.“ (zástupce poskytovatelů)

Poukazy na finanční motivaci politické podpory projektu zavádění „Standardů kvality“ nalezneme v mnoha rozhovorech. I „politický představitel“ připouští, že možnost získat díky projektu na zavádění „Standardů kvality“ finance z grantu, hrála důležitou roli. Na rozdíl od některých jiných dotázaných však neinterpretuje získání těchto prostředků jako cíl sám o sobě.

*„[...]bral jsem to jako obrovskou výzvu, jestliže se nabízí finanční prostředky na proškolení těch institucí, respektive jejich pracovníků, tak by stálo za to, aby se město do tohoto projektu zapojilo a v rámci naplňování cílů a opatření komunitního plánu aby se s tím začalo pracovat“
(„politický představitel“)*

*„[...]jako politik cítím, že je to šance i pro mě jako pro „politika“ obstát v situaci, kdy se utlumují peníze. Abych nesahal tam, kde vím, že bude řada lidí, kteří potřebují tuto službu, a naopak si udělám pořádek v tom, že tato služba se může utlumit nebo naopak na ní získat peníze odjinud.“
(„politický představitel“)*

V rozhovoru „politik“ uvedl, že k tomu, aby podpořil projekt zavádění „Standardů kvality“, jej kromě zmíněného nepřímého finančního efektu pro obec vedly i další důvody: (1) Díky školení ve „Standardech kvality“ podle něj organizace poskytující sociální služby snadněji dosáhnou na dotace z kraje, od státu nebo z evropských fondů. (2) „politický představitel“ dále očekává, že hodnocení naplňování „Standardů kvality“ umožní zefektivnit kontrolu kvality služeb poskytovaných za příspěví obecního rozpočtu. (3) Pro „politika“ je také důležité, že zefektivnění systému sociálních služeb v lokalitě, které by podle něj mělo být výsledkem aplikace „Standardů kvality“, může podpořit jeho politickou prestiž.

S uvedenou motivací „politika“ souvisí téma změny pravidel dotační a grantové politiky obce, respektive otázka využití hodnocení naplňování „Standardů kvality“ jako podkladu pro přidělování dotací a grantů z obecního rozpočtu. „Politický představitel“ výše (v bodě 1 a 2) uvažuje o projektu na zavedení „Standardů kvality“ v souvislosti se zdroji grantové a dotační politiky obce. Přesto se však k tématu inovace pravidel této politiky vyjádřil vyhybavě. Lze to považovat za výraz rozdílu jeho zájmů a zájmů „poskytovatelů“, kteří si od zavedení „Standardů kvality“ takovou inovaci slibují (viz o tom 2.3).

Z uvedeného plyne, že pro „politika“ je důležité uvažovat o komunitním plánování a zavádění „Standardů kvality“ jako o nástroji podpory jeho politické pozice. KPSS pro něj představovalo příležitost pro zahájení a rozvinutí jeho politické kariéry. Projekt zavádění „Standardů kvality“ pro něj byl důležitý jako nástroj udržení nebo posílení dříve získané politické pozice. Navzdory tomu, že mu funkce obou projektů z hlediska vývoje a kvality sociálních služeb ve městě není lhostejná, její naplňování vnímá primárně jako nástroj dosažení svých politických cílů. V očích dalších zájmových uskupení má tato motivace některé negativní důsledky. Patří mezi ně zejména (údajný) nedostatek zájmu „politika“ o realizaci výstupů obou projektů a s tím související sklon prosazovat podání projektů bez ohledu na disponibilní - personální a finanční - zdroje jejich provedení a zavedení jejich výsledků do praxe.

2.1.3 Obecné politické cíle „politického představitele“ a oblast sociálních služeb

V zájmu vyjasnění širšího kontextu výše uvedené motivace „politika“ v oblasti sociálních služeb je žádoucí obrátit pozornost na ty jeho politické cíle, pro jejichž realizaci se má - v souladu s tím, co jsme uvedli výše - stát obecní politika OSS nástrojem. V souladu s naším zjištěním lze zjednodušeně říci, že „politický představitel“ je primárně politikem, kterého jeho dráha politika přivedla k resortu sociálních služeb. Jeho politické cíle v sociální oblasti lze proto považovat za odvozené od jeho obecných politických cílů.

Za obecný politický cíl „politického představitele“ můžeme považovat výše citované přání „obstát jako politik“. Důležitou podmínkou politické úspěšnosti je pak zajištění legitimacy učiněných rozhodnutí nebo prosazovaných programů. Winkler (2002) upozorňuje, že v politickém procesu je nutné pro učiněná rozhodnutí nebo programy získat legitimitu dvojího typu:

Za prvé legitimitu z hlediska politického subjektu, který činí rozhodnutí nebo prosazuje program. Tento subjekt potřebuje, aby jeho rozhodnutí a jím prosazované programy byly v souladu s jeho hodnotami. Z tohoto hlediska je důležité, že „politik“ kandidoval v komunálních volbách za sdružení nezávislých kandidátů, jehož cílem bylo jednak posílit aktivní účast žen v komunální politice a jednak se jeho členové dle obecního měsíčníku chtěli „zabývat každodenními problémy běžného života občanů, které jiné volební programy řešily jen okrajově.“. Hlavními hodnotami politiky tohoto sdružení je tedy dnes poměrně módní (1) gender problematika a (2) důraz na problémy „běžného života občanů“.

Za druhé politická rozhodnutí a programy potřebují získat legitimitu v očích veřejnosti. Prostřednictvím „vytváření a zachovávání přesvědčení, že existující politické struktury, cíle, postupy i jednotlivé programové praktiky jsou pro dané společenství vhodné a správné“ (Winkler 2002:15).

Obecný politický cíl „obstát jako politik“, lze tedy operacionalizovat jako „snahu zajišťovat legitimitu své politické činnosti“ ve dvou výše uvedených významech.

V souladu s prvním typem legitimacy politických rozhodnutí a prosazovaných programů bychom mohli očekávat, že „politik“ bude volbu svých politických cílů v sociální oblasti prezentovat jako projev snahy řešit problémy „běžných občanů“ a že tyto cíle budou souviset s problematikou žen a rodiny. Jinak řečeno, „politik“ by se měl v zájmu subjektivní legitimacy svých rozhodnutí a prosazovaných programů snažit být politicky úspěšný pomocí aktivit, které je možné z hlediska jím uznávaných hodnot považovat za způsob řešení problémů „běžných občanů“ a na řešení problematiky žen a rodiny. To se projevuje jeho snahou uskutečňovat v oblasti sociálních služeb tři následující cíle.

„Politik“ se, za prvé, snaží posílit váhu nejen podle něj, ale i podle dalších dotázaných, dosud opomíjené sociální oblasti v očích zastupitelů. Usiluje o to zajišťováním zlepšení jejich informovanosti o sociálních službách, a to prostřednictvím jejich přímé participace na pracovních skupinách a veřejných slyšeních v rámci KPSS, dále skrze pravidelná vystoupení „koordinátora“ KPSS, příp. managerů pracovních skupin, na zasedáních politické reprezentace obce, jimiž jsou zastupitelé seznamováni s aktuálním průběhem KPSS, a tedy s děním v oblasti OSS.

Za druhé „politik“ prostřednictvím účasti v KPSS získal přehled o poskytovatelích sociálních služeb a v rámci zastupitelstva se díky tomu stal „expertem“ na sociální oblast. Informace o tom, kdo poskytuje jaké služby, získal v rámci proces KPSS, během vyvážení Katalogu služeb. Citlivější informace o kvalitě a problémech jednotlivých „poskytovatelů“ přinesly sebehodnotící dotazníky, vyplňované v rámci projektu zavádění „Standardů kvality“.

Třetím výše zmíněným cílem „politika“ je získat pro obec prostřednictvím projektů, které se týkají sociálních služeb (jedná se o projekty KPSS a zavádění „Standardů kvality“, v poslední době také o projekt pomoci znevýhodněným skupinám na trhu práce, jednu z těchto znevýhodněných skupin tvoří také ženy a zvláště ty s malými dětmi), finanční zdroje, zvýšit tak svou popularitu a díky tomu posílit ten politický kapitál, který „politikovi“ přináší role iniciátora a propagátora aktivit v oblasti sociálních služeb.

Postupy, které „politik“ realizuje, lze považovat za efektivní ve smyslu zajištění prvního typu legitimacy. Snahu o zjednávání „patřičné váhy“ sociální oblasti je možné přeložit jako deklarovaný zájem o „každodenní problémy běžných občanů“ včetně vědomí závažnosti těchto problémů. Skutečnost, že „politik“, který byl před vstupem do „zastupitelstva“ laikem v sociální oblasti, po nástupu do funkce projevuje živý zájem o tuto oblast a krátce nato je schopen vystupovat jako „expert“ pro tento resort, dále utvrzuje možné pozorovatele v názoru o „opravdovosti“ zájmu „politika“ o sociální služby, a tedy o věrohodnost jeho vztahu k hodnotám jeho uskupení. Inicie a podpora zmíněných projektů, které jsou tematicky v souladu s výše uvedenými hodnotami „politikova“ politického uskupení, rovněž s tímto typem legitimacy konvenují.

Druhý typ legitimacy, legitimita projektů KPSS a zavádění „Standardů kvality“ v očích veřejnosti, se politickému představiteli daří poměrně snadno získávat díky tomu, že do jím politicky podporovaného komunitního plánování je z logiky věci zapojen široký okruh osob včetně veřejnosti, kterou je třeba přinejmenším průběžně informovat. Na procesu KPSS se podílí jak odborní pracovníci, tak laická veřejnost. Rovněž schválený Komunitní plán může poskytovat legitimitu projektů, které jsou zaměřeny na problematiku sociálních služeb jak v očích veřejnosti, tak z hlediska zastupitelských orgánů.

„já pokládám za obrovský úspěch to, že v rámci toho Komunitního plánu se město stalo rozvojovým partnerem u dalších třech projektů u Evropského sociálního fondu. A nebylo nutné na radě předvádět to, co jsme předváděli kvůli „Standardům kvality“ sociálních služeb, kdy jsme mocí mermo to dřeli. My to cítíme, že je to potřeba, ale nebylo to nikde zatím podloženo, bylo to jenom na vyjednávání v těch jednotlivých skupinách, bylo hrozně složité přesvědčovat tu radu o tom, že je to krok správným směrem.“

(„politický představitel“)

„Teď už [...] otevřu ten Komunitní plán: ‚Tady to je s tímto cílem ...‘ atd. [...] vysvětluje se to daleko lépe a má to daleko větší šanci na úspěch.“

(„politický představitel“)

2.1.4 Strategie „politického představitele“ a naplňování jeho politických cílů prostřednictvím KPSS

V předchozí podkapitole jsme popsali strategie, které „politik“ používá k naplnění svých obecných politických cílů. Nyní se zaměříme na strategie, které „politický představitel“ uplatňuje přímo v procesu komunitního plánování.

Jedním ze stěžejních bodů politické kariéry „politika“ bylo vytvoření a schválení Komunitního plánu. To mělo pro jeho politickou činnost nezanedbatelný význam jak podle vyjádření části „poskytovatelů“, tak také z hlediska jednání „politika“. Jak jsme uvedli na konci předchozí podkapitoly, odkazem na Komunitním plánem doložené potřeby občanů v oblasti sociálních služeb je totiž v zastupitelstvu možné relativně snáze než dříve získávat podporu pro nové, prestižní a dobře dotované projekty. Ty přinášejí do obecní pokladny finanční prostředky a slouží jako doklad zájmu „politika“ i ostatních politických představitelů obce o blaho občanů. To vše má pozitivní vliv na politický kapitál „politického představitele“.

„Právě já jsem se hodně spoléhal na to, aby tady vlastně existovala koncepce, strategie rozvoje sociálních služeb, což vlastně ten Komunitní plán je. A od něj já očekávám, že se na něj naváží další kroky v oblasti dotační a grantové politiky města směrem k sociálním službám. Protože tam [v KP] je garantováno to, že to není výmysl jednoho poskytovatele, že to není vlastně o tom, že bychom si tady mysleli, že zrovna tohle nebo támhleto je v pořádku, dobré, ale vlastně tím, že tam opravdu vznikaly všechny tyto náměty, nápady, cíle a opatření, že to vznikalo v té větší koordinační skupině, tak já osobně myslím, že pro to město by to mělo být zavazující. Není to módní trend, je to něco, co vyplynulo ze všeobecné diskuze lidí, kteří by se na tom měli nějakým způsobem podílet.“ („politický představitel“)

Podle vyjádření ostatních dotázaných účastníků procesu KPSS se „politik“ velmi přičinil o to, aby výsledná podoba KP odpovídala jeho představám. Konkrétní postupy, jimiž mohl výslednou podobu rozvojového dokumentu podle dotázaných ovlivnit, bylo například údajné ovlivňování SWOT analýzy, zapojení zastupitelů výboru, jehož je členem, do pracovních skupin, připomínkování návrhu dokumentu veřejností, jejíž možnosti uplatnit vlastní stanoviska byly procedurálně dosti komplikované, tlak na stanovení podružných a finančně nenáročných cílů atd. Politik může tyto postupy využívat díky své silné pozici ve

struktury politické moci a managementu správy obce a jejich užití značně zvyšuje jeho šance prosadit vlastní cíle ve srovnání s ostatními účastníky komunitního plánování.

Výše zmíněný údajný pokles aktivity „politika“ během realizace Komunitního plánu je podle ostatních účastníků procesu KPSS součástí celkové snahy politické reprezentace obce omezit vliv „poskytovatelů“ a dalších aktérů tvorby KPSS na jeho realizaci. Členové pracovních skupin a triády očekávali systematickou práci na realizaci navržených opatření. Namísto toho nebyly pro manažery pracovních skupin v obecním rozpočtu vyčleněny dříve vyplácené odměny. Současná práce pracovních skupin je politickou reprezentací, která nebere závěry pracovních skupin v potaz, ignorována. Tyto kroky politické reprezentace lze interpretovat jako snahu o demotivaci členů pracovních skupin, která by mohla vést až k dobrovolnému ukončení činnosti pracovních skupin, a sice „pro nezájem“. Domníváme se, že „politik“ by tímto způsobem získal volné ruce pro realizaci Komunitního plánu v souladu s vlastními zájmy. Pokud jsou naše zjištění adekvátní, využívá jej již nyní především jako nástroj získávání financí do obecního rozpočtu prostřednictvím nových projektů a následného zvyšování vlastní politické prestiže.

Abychom porozuměli strategii Politika, je třeba vrátit se podrobněji k výše zmíněnému tvrzení, že účastníci procesu KPSS zastávají dvě odlišná pojetí toho, co znamená „realizace Komunitního plánu“ (viz kapitola 1.6). Stoupenci prvního pojetí, zejména zástupci poskytovatelů, vnímají Komunitní plán jako dokument stanovující cíle a opatření, jak dosáhnout zvolených cílů v oblasti sociálních služeb, kvality těchto služeb a vytváření podmínek pro jejich poskytování, přičemž kladou důraz na realizaci těchto konkrétních opatření (např. zapojit více uživatelů do KPSS). Zastánci druhého pojetí, jehož představitelem je zejména „politik“, mají sklon ztotožňovat proces komunitního plánování s projektovou přípravou Komunitního plánu, který má podle nich sloužit jako nástroj úspěchu žádostí města o podporu dalších projektů. Výroky „poskytovatelů“ a „politika“ signalizují, že obě pojetí realizace Komunitního plánu se nedoplňují, naopak si vzájemně konkurují.

Možné vysvětlení této situace nalézáme v rozhovoru s několika členy rozšířené triády. Poukazují na to, že obec neposkytuje dostatek lidských a finančních zdrojů, s jejichž pomocí by bylo možné zajistit jak realizaci opatření Komunitního plánu, tak vypracování žádostí a realizaci dílčích projektů, kterým Komunitní plán skýtá legitimitu. Podle tohoto výkladu si obě pojetí navzájem konkurují v důsledku nedostatku obcí poskytovaných zdrojů. Zástupce poskytovatelů na tuto skutečnost naráží, když popisuje důsledky nedostatku zdrojů na realizaci KP:

*„Já bych řekl spíš, že [...] stejný lidi [jsou] v pracovních skupinách [i] v těch standardech a mám pocit, že ti lidi jsou unavený. Protože výsledek není žádný, ale pořád se po nás chce, abychom pracovali.“
(zástupce poskytovatelů)*

Další členové rozšířené triády poukazují na to, že nedostatek zdrojů a demotivace zastánců realizace konkrétních opatření Komunitního plánu jsou společným důsledkem postoje politické reprezentace obce.

*„[...] město se už o to moc nezajímá a ti zástupci, především teda neziskovému, si začínají říkat: ‚No jo, tak k čemu jsme se tady scházeli [...] teď je taková ta krize, kdy my jsme si říkali, že musíme udělat nějaký krok, abychom je zase vrátili zpátky, jinak se to zhroutí.‘“
(zástupce poskytovatelů)*

*„[...] to vedení nebo to zastupitelstvo si jejich závěry ani nepřečte, tak se ptají proč. A pak je na mně, abych jim to vysvětlil, ale mně se to těžko vysvětluje.“
(koordinátor KPSS)*

Z hlediska vztahu dvou výše uvedených pojetí realizace Komunitního plánu to znamená, že politická reprezentace města neposkytuje zdroje na realizaci konkrétních opatření, protože očekává, že KP tyto spíše další zdroje pro oblast sociálních služeb přinese. Zastánci realizace konkrétních opatření to vnímají jako nezájem „obce“ o realizaci Komunitního plánu a o výsledky práce pracovních skupin a rozšířené triády. Důsledkem nedostatku zdrojů je vyčerpání sil členů pracovních skupin a rozšířené triády a důsledkem vnímaného nezájmu politiků je jejich demotivace.

Tyto důsledky odlišného pohledu politické reprezentace a účastníků procesu KPSS, kteří působí v pracovních skupinách a v rozšířené triádě, jsou posilovány tím, jak druhá z uvedených skupin vnímá počinání „politika“. Ten vysvětluje principy procesu komunitního plánování na veřejnosti a zkušenosti a výsledky tohoto procesu prezentuje jak zastupitelům, radě a občanům města, tak politickým zástupcům jiných obcí a kraje. V roli aktivního stoupence a znalce komunitního plánování vystupuje rovněž v médiích. Pravděpodobně odtud pramení pocity některých dotázaných, že „politik“ je ochoten se angažovat jen tam, kde „je při tom vidět“ a kde může pěstovat svou politickou popularitu:

„No já mám pocit, že „politik“ chtěl, moc chtěl, mít nějaký dokument, s kterým by se mohl prezentovat. Samozřejmě je to volená osoba, takže mu jde o to, aby byl znovu zvolený, že jo [...] tomu rozumím. Ale mám pocit, že už nedává takovej důraz na to, aby se opravdu ten Komunitní plán začal realizovat.“
(zástupce poskytovatelů)

„Politik to umí krásně prodávat všude, že. Takže sem jezdí samý návštěvy a podobně a koordinátor už z toho šílí...“
(zástupce poskytovatelů)

„No jistě, tady se dávají body za to, kolik se do měst přinese prostředků finančních, kolik se prostě zrealizuje projektů. Na všech stránkách máte všude fotky, jak se stříhají pásy, jak se všechno zakládá, ale nic už tam není o tý službě, jak pokračuje, jak pokračuje za rok nebo dva.“
(koordinátor KPSS)

Domníváme se, že „politik“ se v zájmu stabilizace vlastní, poměrně suverénní mocenské pozice snaží zachovávat existující pravidla dotační a grantové politiky obce.

„[...] už byl teda čas, aby začaly takový ty malý drobný změny [...] vedení města řeklo, že prostě změny se dělat nebudou, protože [...] nemají potřebu měnit ustálenej běh v rozdělování těch finančních prostředků“ (koordinátor KPSS)

Pro dotační a grantové politiky obce v oblasti sociálních služeb je charakteristická určitá míry nejasnosti kritérií rozhodování o přidělování finančních a jiných zdrojů různým „poskytovatelům“ sociálních služeb.

„Zástupce poskytovatelů: *To byl jediný objekt, který byl ve městě bezbariérový bez menších úprav, [...] o jeden hlas to neprošlo. [...] dokonce hned druhý den po zastupitelstvu vyšel článek v novinách, že sdružení otevírá službu [...] já jsem „politikovi“ předložil úplně celý kompletní projekt a on mi ho ukradl.*

Výzkumník: *Jako „politik“?*

Zástupce poskytovatelů: *Ano a zřejmě ho dal nebo část z toho dal[...]tomu sdružení.*

Výzkumník: *A to nebylo fakt před tím dohodnuté, že se otevře, když se to objevilo v tisku?*

Zástupce poskytovatelů: *No to stoprocentně, „politik“ musel vědět, že to neprojde. Tak na hlasování v tom zastupitelstvu to je stejně jenom formalita, oni dopředu vědí, kdo bude hlasovat pro a kdo proti. [...] já jsem je musel předložit [projekt] do*

výboru, takže oni měli měsíc dopředu. Tam prostor je hrozně moc velký a já jsem až hrozně pozdě zjistil, že opravdu i když si tam plácám hubou na zastupitelstvu, jak můžu, tak je to úplně zbytečné, protože ono to všechno je dopředu domluvené. Ty kluby si prostě řeknou, budeme hlasovat pro nebo budeme hlasovat proti.

Výzkumník: *A nezávisí přitom na nějaké koncepci?*

Zástupce poskytovatelů: *Vůbec.*

Poskytovatelé naznačují, že tato nejasnost skýtá politické reprezentaci města prostor k tomu, aby při rozdělování zdrojů preferovala svou politickou klientelu. Určitá nejasnost pravidel financování skýtá politikům poměrně značnou volnost v rozhodování, čímž podporuje mocenskou převahu radnice vůči „poskytovatelům“ a dalším účastníkům KPSS. „politický představitel“ o změnu tohoto stavu věcí neusiluje. Naše zjištění nám neumožňují s jistotou říci, zda je tomu tak proto, že současná pravidla rozhodování podporují realizaci jeho politických cílů, nebo proto, že nemá sílu takovou změnu prosadit a z toho důvodu o ní ani neuvažuje.

Napětí mezi zájmy „poskytovatelů“ a „politikem“, coby reprezentantem politiky OSS zkoumané obce, se podle našich zjištění netýká jen otázky pravidel financování sociálních služeb z rozpočtu obce. Je typické pro vztah těchto dvou subjektů celkově. V tomto duchu interpretuje jeden z „poskytovatelů“ například okolnosti kolem vzniku projektu na podporu zavádění „Standardů kvality“. Jak jsme již uvedli, první - finančně méně zajímavá - verze tohoto projektu, kterou připravovala spolu s obcí nestátní nezisková organizace, byla zamítnuta. Přednost byla dána jiné verzi projektu, která se ucházela o podstatně větší dotaci z evropských fondů a která byla vytvořena na - „politikem“ zprostředkovanou - zakázku obce komerční projektovou firmou. Zástupce poskytovatelů poukazuje na to, že vedle již zmíněného finančního motivu změny zpracovatele projektu, byla druhým motivem „politika“ k prosazení této změny nechuť obce spolupracovat s neziskovou organizací.

„Navíc teda ten projekt byl připravenej a mělo ho podávat centrum [...] a vlastně město si to jakoby přivlastnilo, protože nechťelo spolupracovat s neziskovkou.“
(zástupce poskytovatelů)

Dotyčný zástupce poskytovatele sice neuvádí, co je podle něj důvodem nechuti spolupracovat s neziskovou organizací. Hypoteticky však můžeme předpokládat, že by tato nechuť mohla vyplývat z výše zmíněné snahy „politika“ udržovat asymetrickou, nikoliv partnerskou pozici managementu správy vůči „poskytovatelům“. Zpracovatel první verze projektu totiž mezi poskytovatele sociálních služeb patří, a kdyby byl projekt „jeho“, obec by s ním musela jednat jako s partnerem. Tuto hypotézu se nám nepodařilo spolehlivě ověřit a uvádíme ji spíše pro inspiraci těm, kdo by se snažili porozumět tvorbě politiky OSS jiného samosprávného subjektu.

Na základě výpovědi jednoho z aktérů KPSS o způsobu zadání zakázky na vypracování projektu zavádění „Standardů kvality“ lze usuzovat, že „politik“ v případě potřeby využije svou pozici k tomu, aby na určitou dobu vyřadil z jednání subjekty, které by svým odmítavým postojem k jeho činnosti (např. k prosazování dílčích projektů na úkor realizace KP) mohly ohrozit úspěch jeho záměrů. Koordinátor KP/zástupce zadavatele v triádě se k zamýšlenému projektu zavádění „Standardů kvality“ stavěl spíše odmítavě (viz 2.2.2) a domnívá se, že z tohoto důvodu nebyl na úvodní jednání o daném projektu zván:

„Mě přizvali až na čtvrtý jednání, kdy už byla smlouva podepsaná. Jako že bych jim to hatil, tak mě tam nezvali [...] až už byla smlouva podepsaná, tak mě tam přizvali s tím, že teda musím v podstatě vypracovat půl projektu...“
(koordinátor KPSS)

Stalo se tak přesto, že „politický představitel“ projekt prezentoval jako aktivitu, která navazuje na Komunitní plán, a koordinátor KP/zástupce zadavatele jej tudíž považoval za - sice nepřilíš vítanou, nicméně však - součást své agendy. Ze svého hlediska proto své „odstavení“ z úvodních jednání vnímal jako nelogický výsledek účelového jednání „politika“.

2.1.5 Postoj a role „politika“ v procesu realizace cílů KP

„Politický představitel“ vyjadřuje ze všech dotázaných nejsilnější přesvědčení, že se záměry Komunitního plánu podaří alespoň částečně naplnit. I on ovšem připouští, že není realistické očekávat jeho naplnění bezesbýtku, a za pomyslnou metu označuje uskutečnění nadpoloviční většiny plánovaných opatření či cílů. Jednou z hlavních překážek realizace KP podle něj sice může být nedostatek finančních prostředků, tento stav však současně vnímá jako výzvu:

*„Největší překážkou jsou podle mého finance. Ale ty budou vždycky, takže to si myslím, že se [...] v podstatě budeme muset [tuto překážku] naučit překonávat sdružováním finančních prostředků, hledáním jiných zdrojů, vlastně i větší spoluprací mezi jednotlivými poskytovateli“
(„politický představitel“)*

Vysvětluje, že k financování sociálních služeb je třeba přistupovat s větší vynalézavostí a že hledání různorodých strategií financování by vlastně mělo být součástí komunitního plánování. Jeho jednání signalizuje, že se právě s tímto úkolem osobně ztotožnil, a Komunitní plán proto považuje především za nástroj financování.

Politik vyjadřuje přesvědčení, že uskutečňování Komunitního plánu se už začalo slibně rozvíjet a samotný fakt, že tento dokument byl zastupitelstvem jednohlasně schválen, považuje za velký předěl. Členové rozšířené triády ovšem soudí, že schválením Komunitního plánu celý proces KPSS pro „politického představitele“, který nyní jeho realizaci spíše blokuje, skončil. Neúčastní se pracovních skupin jako dříve, jejich závěrům nezjednává v radě politickou vážnost, neusiluje o realizaci opatření v Komunitním plánu, za něž převzal zodpovědnost, a nejenže se nesnaží zajistit trvalé financování realizace Komunitního plánu z rozpočtu obce, ale naopak mu ještě zdroje ubírá tím, že podporuje jiné projekty – jmenovitě projekt zavádění „Standardů kvality“. Jednání „politika“ tedy neodpovídá očekáváním, která s jeho rolí v procesu KPSS ostatní účastníci spojovali.

Z jiného zorného úhlu se zde opět dostáváme k již diskutovanému dvojímu pohledu na realizaci Komunitního plánu. Protože „politický představitel“ vnímá Komunitní plán jako nástroj financování, zajímá jej proces vzniku tohoto dokumentu a zejména jeho schválení. Tímto okamžikem byl z jeho hlediska vývoj KPSS ukončen a „politik“ jej nadále - na rozdíl od ostatních účastníků - chápe staticky. Z hlediska těchto představ „politika“ je pochopitelná skutečnost, že aktivní participaci na tvorbě KP po jeho přijetí zastupitelstvem vystřídal pokles zájmu „politického představitele“ o realizaci vlastního obsahu dokumentu a jeho úsilí o „hledání různorodých finančních zdrojů“ podáváním dalších projektů, jejichž legitimitu lze podepřít alespoň přibližnou tematickou návazností na přijatý KP. Toto svoje zaměření vyjadřuje „politik“ vlastními slovy následovně:

*„[...] během posledních týdnů byl schválen Komunitní plán a já pokládám za obrovský úspěch to, že v rámci toho Komunitního plánu se město stalo rozvojovým partnerem u dalších třech projektů u Evropského sociálního fondu“
(„politický představitel“)*

Pohled členů pracovních skupin a rozšířené triády se od tohoto stanoviska „politika“ neliší pouze z hlediska zájmu o realizaci naplánovaných opatření. Na rozdíl od výše popsání statického pojetí „politika“, v jehož rámci je proces KPSS ukončen schválením

dokumentu, je pro pohled stoupenců realizace opatření KP charakteristické očekávání dalšího dynamického vývoje. Toto očekávání je na jedné straně vede k dalšímu vyjednávání o problémech realizace v rámci pracovních skupin a triády, na druhé straně je však zdrojem pocitu bezvýchodnosti. Vyjednávání za účelem realizace opatření Komunitního plánu je bez politické podpory „politika“ bezvýsledné. V důsledku pasivity „politika“ nenalézají pro své další návrhy, které jsou výsledkem jejich dynamického pojetí KP, politické spojence v zastupitelstvu a v radě. Snaha členů pracovních skupin a triády se proto mívá účinkem a nevede k realizaci opatření. Z hlediska stoupenců realizace schváleného dokumentu se proto postup „politika“ jeví jako projev snahy blokovat uskutečnění Komunitního plánu.

Z tohoto hlediska se „politikem“ deklarované zaměření projektu zavádění „Standardů kvality“ na realizaci Komunitního plánu jeví jako diskutabilní. Stoupencům realizace konkrétních opatření KP se tento projekt jeví jako „konkurenční podnik“, který spotřebovává zdroje, jež by bylo možné využít při realizaci KP. Pochybnosti mají také o očekávaném přínosu realizace projektu v oblasti zkvalitňování sociálních služeb. Domnívají se, že výsledkem jednodenního školení pracovníků poskytovatelských organizací, které se týká jen vybrané části „Standardů kvality“, nemůže být výraznější změna kvality služeb. Pochybnosti se také týkaly nestrannosti do projektu zapojených a obcí najatých inspektorů a jejich zájmu o iniciaci změn. Ty však byly v průběhu realizace projektu vyvráceny, o čemž se podrobněji zmiňujeme výše v podkapitole 1.4.3.

„Politický představitel“ deklaruje jako aktivitu navazující na opatření Komunitního plánu také nejnovější projekt „Šance“. Místní periodikum přináší v této souvislosti zprávu o zapojení zkoumané municipality do tohoto mezinárodního projektu, který je zaměřen na podporu zaměstnanosti znevýhodněných skupin na trhu práce a je financován z Evropských fondů. „Politický představitel“ vidí jeho přínos v „navázání [...] na proces komunitního plánování sociálních služeb“ a v možnosti „využít výsledky této spolupráce v dalším procesu komunitního plánování sociálních služeb“. Podle citovaného článku se projekt může „stát jedním z konkrétních výstupů tohoto procesu, zejména v oblasti služeb pro rodiny“. Do jaké míry se tak skutečně stane je věcí dalšího vývoje místní politiky OSS.

2.1.6 Postoj „politika“ k zapojení uživatelů v rámci KPSS

„Politik“ o uživatelích nehovoří vůbec. Hlavním tématem je pro něj „veřejnost“ a umění komunikace s veřejností během komunitního plánování.

Pokud vycházíme z toho, jak někteří zástupci „poskytovatelů“ popisují chování „politického představitele“ vůči uživatelům, můžeme se domnívat, že „politik“ je v rámci procesu KP příliš jako partnery nevnímá. Jeden z námi oslovených představitelů poskytovatelských organizací například popisuje situaci, ve které se „politik“ z vlastní iniciativy nepokusil zajistit takové podmínky zasedání pracovních skupin, které by umožnily účast některých uživatelů služeb se specifickými potřebami. Stanovisko autora tohoto minipříběhu je možné chápat jako doklad skutečnosti, že „politik“ právě tím, že se zpočátku značně angažoval v procesu komunitního plánování, vyvolal u některých jeho účastníků očekávání, že bude podporovat participaci zainteresovaných subjektů. Když pak tomuto očekávání nedostal, stalo se to důvodem ke kritice jeho chování vůči uživatelům (respektive i dalším účastníkům KPSS). Jeden ze zástupců „poskytovatelů“ v této souvislosti poukázal na to, že během zpracování tzv. SWOT analýzy „politik“ omezoval možnost uživatelů uplatnit jejich podněty.

„Když se třeba zpracovávaly SWOT analýzy potřeb uživatelů a SWOT analýzu vede nezávislý mediátor [...] přihlásí se uživatel: „No já bych tam chtěl napsat tohle...“. Stoupne „politik“: „To už ne, to tam nepišť [...] Ti uživatelé už po druhý nevstali, nic neřekli, že jo a po druhý už nepřišli. Pak se tam něco dopsalo.“ (zástupce poskytovatelů)

Rovněž dotazníkové šetření neproběhlo podle téhož účastníka KPSS takovým způsobem, aby získané informace představovaly adekvátní obraz potřeb místních uživatelů sociálních služeb (viz o tom rovněž podkapitulu 1.4.3).

*„Zmapovaly se potřeby takovým způsobem [...] tím způsobem, jakým oni připravovali teda sběr dat, no tak to já jsem nemohl rozdejchat [...] Když se mi tam sejdou a paní inženýrka jedna, která neví, co to je dotazník, začne říkat: „No tak říkejte ty otázky ... ‘ [...] tak to jako sorry ...“
(zástupce poskytovatelů)*

Chápeme-li postoj k zapojení uživatelů do KPSS jako indikátor celkového pojetí tohoto procesu daným aktérem, pak lze souhrnně konstatovat, že „politický představitel“ svým jednáním realizuje spíše politicko-administrativní pojetí KPSS než jeho participativní verzi (o pojetí KPSS viz zejména podkapitulu 1.4.3).

2.1.7 Shrnutí

Jak vyplývá z výpovědí citovaných účastníků procesu KPSS, vysoce postavený „politický představitel“ místního zastupitelstva, kterému jsme zde věnovali pozornost, ovlivňuje výslednou podobu obecní politiky OSS v souladu s vlastními preferencemi. Mezi nimi pravděpodobně zaujímá klíčové místo politická úspěšnost. Účast v procesu komunitního plánování mu umožnila rychlý start v nové roli politika (zorientoval se v resortu, od počátku měl přímý kontakt s veřejností a mohl na ni působit). Zapojení do procesu KPSS mu dále umožnilo ovlivňovat pojetí koncepčního dokumentu rozvoje dosud spíše chaoticky řízeného resortu a přineslo možnost použít tento dokument jako nástroj legitimizace účasti obce na prestižních projektech financovaných z fondů EU. Přínos zdrojů do obecního rozpočtu, který souvisel s financováním těchto projektů, mu na jedné straně přinesl popularitu v očích politické reprezentace města, na druhé straně se však stal důvodem ke kritice pro údajné omezování konkrétního přínosu pro sociální služby a jejich kvalitu. Prezentování úspěšných projektů před odbornou i laickou veřejností pomáhá vytvářet ve veřejném mínění image „politika“ jako zdatného manažera dosud opomíjeného sociálního resortu politiky města.

„Politik“ je spíše iniciátorem projektů, které se týkají politiky sociálních služeb než tvůrcem této politiky, který by prosazoval realizaci ucelené koncepce. Z uskutečněných rozhovorů nevyplývá, že by byl nositelem rámcové koncepce sociálních služeb, která by vymezovala hlavní linie komunitního plánu. Spíše se zdá být pravděpodobné, že v rámci svých pravomocí prosazoval, aby do Komunitního plánu byla zahrnuta dílčí opatření, která vzešla z jednání pracovních skupin. Rozhodujícími kritérii výběru těchto dílčích opatření z jeho hlediska byla jejich nízká náročnost na finanční a lidské zdroje a malá pravděpodobnost, že by realizace opatření přinesla změnu dosavadního vztahu mezi managementem obce a poskytovateli OSS.

Jeho pojetí KPSS lze celkově označit jako převážně „administrativní“ (převážně hierarchické a direktivní, nahrazující zapojení místních subjektů spoluprací s externími subjekty, zaměřené spíše na dílčí operativní opatření aj.). Lze také vyslovit domněnku, že „politik“ chápe schválený Komunitní plán jako definitivní a statický dokument, který je nástrojem získávání dalších finančních zdrojů a jehož realizace již nevyžaduje vlastní zdroje a politickou podporu jeho osobou.

Z hlediska zastánců realizace opatření KP je uplatňování tohoto přístupu v politické praxi překážkou naplňování jejich zájmů.

2.2 Koordinátor KPSS/ zástupce zadavatele v triádě

Dalším subjektem procesu tvorby a realizace obecní politiky sociálních služeb je ve zkoumané municipalitě koordinátor místního procesu komunitního plánování sociálních služeb. Z důvodů, které nesouvisí s obecní politikou OSS nebo správou obce se v této roli v dosavadním průběhu KPSS vystřídali dva jedinci. Vzhledem k tomu, že se současný koordinátor účastnil na KPSS od jeho počátku, byť původně v jiné roli, zaměřujeme další zkoumání primárně na jeho osobu. V následujícím textu ho nazýváme „koordinátor“ nebo „koordinátor KPSS“.

2.2.1 Organizační začlenění „koordinátora“

„Koordinátor“ je zaměstnancem zadavatele - Městského úřadu a ve struktuře komunitního plánování zastává dvojroli „koordinátora“ KPSS a zástupce zadavatele v triádě. Z titulu obou těchto pozic vstupuje do úzkého kontaktu s volenou politickou reprezentací obce. V procesu KPSS jej lze považovat za člena skupiny přímých účastníků tvorby a realizace Komunitního plánu a skupiny administrativních orgánů obce (bližší vymezení uvedených skupin viz kapitola 1.5).

Označení „zástupce zadavatele“ v triádě je v případě stávajícího „koordinátora“ spíše formálním a v současné době nemá pro něho osobně ani pro ostatní účastníky KPSS velký význam.

Z výpovědi dotázaných se dozvídáme, že „koordinátor“ a zástupce zadavatele v jedné osobě je „prostředníkem“. Na začátku procesu KPSS byl jako účastník školení prostředníkem mezi školiteli z MPSV, politiky a představiteli managementu správy obce.

„Bývalý koordinátor KPSS: [...] ta role je docela problematická, protože nad sebou máte vedoucího a nad sebou máte ještě v podstatě „politika“ [...] asi by bylo lepší, kdyby tam jezdil ten „politik“, který to přímo prosazuje. Ale nesečkala jsem se s tím, že by se „politik“ jezdil školit, takže [...] v mém případě to byla role prostředníka. Nevím, jak to teď můj nástupce má, ale je to v podstatě stejná situace.

Výzkumník: Prostředníka čeho?

Bývalý koordinátor KPSS: Co jsme se v Praze dozvěděli, co se po nás chtělo, tak v podstatě jsem veškerý informace přenášela teda na vedoucího a na [...] resortního [„politika“].

Výzkumník: A ty s tím dělali co, s touhle informací?

Bývalý koordinátor KPSS: [...] to šlo do rádia [...] byly dvě pracovní schůzky a tam jsme domlouvali, co se bude dál dělat.“

Později se „koordinátor“ a zástupce zadavatele v jedné osobě stal prostředníkem mezi pracovními skupinami, triádou a politickou reprezentací obce, které se ze své činnosti zodpovídá.

*„[...] každá ta pracovní skupina má svou hlavu, že jo, ty sdružuje „koordinátor“ a „koordinátor“ nám dává reference o tom.“
(předseda příslušného výboru zastupitelstva)*

„Koordinátor“ KP považuje za svůj hlavní úkol zajišťovat koordinaci procesu KPSS. Patřil mezi iniciátora vzniku pracovních skupin, ustavení jejich manažerů a vytvoření rozšířené triády a zprostředkovává komunikaci mezi těmito prvky struktury procesu komunitního plánování. Závěry a návrhy z jednání výše uvedených grémií účastníků procesu KPSS předává politické reprezentaci obce. Komunikaci s laickou i odbornou veřejností však podle vyjádření všech dotázaných „koordinátor“ nezajišťuje, přestože je o celém procesu informován nejlépe. Zajišťování publicity je věcí „politického představitele“, o němž jsme psali výše v kapitole 2. 1. „Koordinátor“ nemá faktický vliv na výběr expertních firem, jejichž služby je nutné v rámci KPSS využívat. Jeho pozice tedy není suverénní. Působí především

jako výkonný pracovník a není subjektem politického rozhodování. Přesto mu však jeho pozice skýtá určitý prostor pro sledování a realizaci vlastních cílů (viz o tom dále).

Koordinátor/zástupce zadavatele sice o konfliktu obou svých rolí nehovoří, vnějšímu pozorovateli je nicméně zřejmé, že napětí mezi nimi má na jeho jednání vliv. Očekává se od něj, že jako zástupce zadavatele bude hájit zájmy managementu obce. V roli „koordinátora“ K, jehož úkolem je koordinovat vyjednávání mezi stoupenci různých zájmů, by však měl jednat nezávisle a nestranně. Z hlediska svých závazků vůči zaměstnavateli je primárně svázán se zájmy úřadu obce a její politické reprezentace. Tyto zájmy jsou proto ve struktuře KPSS nadreprezentovány. „Koordinátor“ se však alespoň částečně snaží vykonávat svou úlohu prostředníka a „koordinátora“, aniž by stranil některému ze zájmových uskupení. Jakkoliv to může být obtížné, důvěra, kterou k němu řadoví účastníci procesu KPSS mají, svědčí o tom, že se mu to do určité míry daří.

2.2.2 Motivy zájmu „koordinátora“ o KPSS a o projekt zavádění „Standardů kvality“

Z rozhovorů vyplývá, že účast „koordinátora“ v obou projektech byla spíše výsledkem rozhodnutí jeho nadřízených než jeho vlastní iniciativy. Stejně jako jeho předchůdce vnímal tuto svou činnost jako jeden z pracovních úkolů, který mu byl uložen:

*„[...] já jsem to měl v podstatě v pracovní náplni. Dostal jsem to za úkol. Takže to nebyla moje vlastní iniciativa, že bych chtěl jít do komunitního plánování, to ne.“
(bývalý koordinátor KP)*

Po ustavení triády se ukázalo, že administrace KPSS - má-li dostát očekávání MPSV - je poměrně rozsáhlou činností, a bylo proto nutné rozšíření kapacit pro komunitní plánování:

*„Vyškolila se triáda, zjistilo se, že to asi bude po městě - po zřizovateli vyžadovat daleko víc práce a úkonů, než jsme si představovali na začátku [...] tak jsem do toho byl pozván ještě já, abych s tou prací pomohl. Vlastně jsme na tom dělali spolu asi rok a můj předchůdce potom odešel [...]“
(„koordinátor“)*

Přestože „koordinátor“ komunitní plánování „dostal za úkol“, který si sám nevybral, jeho pracovní nasazení a angažovanost v celém procesu signalizuje určitou, v rozhovorech nepříliš specifikovanou, motivaci pro plnění úlohy zprostředkovatele komunikace mezi účastníky KPSS. Všichni dotázaní bez výjimky se shodují na tom, že „koordinátor“ je již dlouho klíčovou postavou celého procesu tvorby KP. Jeden z účastníků to vyjádřil následovně:

*„Mám pocit, že strašně moc práce zůstává na [„koordinátorovi“], protože on opravdu je tím puntičkářem, který opravdu táhne, on je tím koněm. Kdyby nebyl on, tak ten Komunitní plán vůbec není. Protože on to dal všechno dohromady, on nutil ty skupiny, když teda nikdo se nevyjadřoval: [...], tak teda řekněte ano nebo ne, ale musíte se nějak vyjádřit.“ On byl ten, kdo to hodně tlačil.“
(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)*

Přestože „koordinátor“ sám o svých motivech pro práci v KPSS nehovoří, na základě reflexe popisu jeho jednání, který je obsahem sdělení řady účastníků KPSS, je možné zformulovat hypotézy o jeho pravděpodobných motivech.

Domníváme se, že jedním z motivů výše popsané angažovanosti „koordinátora“ v procesu KPSS je pravděpodobně jeho potřeba být dobrým, odborně zdatným úředníkem. Tento motiv má pravděpodobně vliv i na jeho přístup k projektu zavádění „Standardů kvality“, v tomto případě nemá tak jednoznačný účinek. Zdá se, že jeho motivační sílu

relativizuje přesvědčení „koordinátora“, že projekt zavádění „Standardů kvality“ odčerpává finanční prostředky a personální kapacity, které jsou potřebné na realizaci Komunitního plánu:

„[...]jsme získali plnou finanční podporu toho projektu [zavádění „Standardů kvality“] [...] i když tam samozřejmě Phare a ministerstvo všechny finanční prostředky snad zafinancují, tak přeci jen potřebujeme naše vlastní zdroje na ten rozjezd, než nám přijdou ty první zálohy. Takže ta finanční částka těch 300 000 mi akorát tak pokryje vstupní finanční náklady na ty standardy a na [komunitní] plánování nemám vůbec nic.“
(„koordinátor KP“)

Projekt zavádění „Standardů kvality“ podle názoru „koordinátora“, navzdory zdánlivé tematické, rámcové návaznosti na Komunitní plán obsahově nenavazuje a disponibilní zdroje podle něj nestačí na současnou a rovnocennou realizaci obou projektů:

„V Komunitním plánu jsou opatření: zajistit efektivitu služeb, zajistit hospodárnost služeb, kvalitu, dostupnost, což vlastně se dá říct, že ty „Standardy“ v sobě všechny tyto prvky obsahují, že tam je konkrétně standard „efektivita“, „hospodárnost“, „ekonomika“ [...] my jsme v Komunitním plánu [měli nástroj], jak [...] třeba dostupnost služby, efektivitu a hospodárnost služby [...] ošetřit [...] Tím pádem, jakoby se to propojuje, ale vlastně ten projekt poběží úplně vedle. To těžko skloubíme do jednoho projektu.“
(„koordinátor“)

„[...] jsem říkal: ‚Proč dělat teď „Standardy kvality“, když nemáme nastavený pravidla financování, nemáme nastavenou síť sociálních služeb ...‘“
(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin tlumočí stanovisko „koordinátora“)

Projekt zavádění „Standardů kvality“ odčerpával kapacitu pro realizaci Komunitního plánu a chuť „koordinátora“ se na něm angažovat i jiným způsobem:

„[...] firma sama o sobě projekt nenapiše. Ta k tomu potřebuje podklady, který jsou v tom městě. Takže stejně „koordinátor“ dostal od té firmy [...] nějaký ten formulář [...] byl strašně otrávenej, protože musel vyplňovat projekt a říkal, že město zaplatilo [...] za zpracování projektu, ale polovinu toho projektu musel napsat on [...]“ (představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)

„Koordinátorovi“ tedy činí potíže se s projektem zavádění „Standardů kvality“ vnitřně ztotožnit. Má podezření, že podání projektu nebylo motivováno zájmem o zlepšení situace v sociálních službách či nadějí, že nový projekt přinese změnu přístupu politiků a managementu obecního úřadu k financování „poskytovatelů“. Z tohoto hlediska se mu projekt „Standardů kvality“ jeví jako samoučelná aktivita, která sice přinese dotace, dostupnost nebo kvalitu služeb však nezmění. Přesto všechno nakonec zadaný úkol vezme za svůj a plní ho. Zřejmě proto, že je součástí jeho role v administrativě obce. Zdá se, že „koordinátora“ k tomu vede jeho výše již zmíněná potřeba být loajálním a odborně zdatným pracovníkem úřadu. Podle představitele nevládní organizace a manažera jedné z pracovních skupin to „koordinátor“ komentoval slovy: „Prostě jsem to dostal jako úkol napsat ten projekt ...“

Dalším možným motivem angažovanosti „koordinátora“ v obou projektech by mohl být jeho autentický zájem o zlepšení sociálních služeb v obci. Možnost zlepšit služby z pohledu „koordinátora“ souvisí podle něj s potřebnou změnou postavení neziskových „poskytovatelů“ ve vztahu s politickou reprezentací obce. S tím souvisí skutečnost, že „koordinátor“ je v dobrých vztazích s poskytovateli, a fakt, že poskytovatelé mají dojem, že „koordinátor“ přispívá k obhajobě jejich zájmů.

Třetím motivem angažovanosti „koordinátora v obou projektech, zejména však v procesu KPSS, může pravděpodobně být jeho snaha využít příležitost k seberealizaci. K této hypotéze nás přivedla reflexe klíčových charakteristik pracovní pozice „koordinátora“ v procesu KPSS. Ta mu skýtá poměrně značnou míru nezávislosti, je pro realizaci procesu KPSS klíčová a nabízí „koordinátorovi“ možnost podílet se na řízení procesu tvorby (a potažmo realizace) koncepce, který za významný považuje odborná veřejnost a který podporuje MPSV.

2.2.3 Politické cíle „koordinátora“ v oblasti sociálních služeb

Politické cíle „koordinátora“ souvisí s jeho pozicí úředníka obecní správy. Jedná se ovšem o úředníka s velkým prostorem pro vlastní iniciativu a s potenciálem pro vytvoření a prosazování vlastních představ o politice OSS. Hovoří o tom jeden z účastníků KPSS:

„Výzkumník: Můžou to ty pracovní skupiny nějak ovlivnit?

Představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin: [...] ono vždycky záleží potom už na „koordinátorovi“. On je sice strašně malej pán, ale snaží se vždycky něco ještě jako tam včlenit. Ale jestli se nám to podaří nebo nepodaří, to nikdo neví.“

Na základě informací o jeho faktickém jednání se můžeme domnívat, že se snaží být tvůrcem takové politiky OSS obce, která by byla vstřícná ke stávajícím „poskytovatelům“. Tuto jeho orientaci nepřímou signalizuje např. následující výrok:

„[...] si myslím, že největší podíl na tom má vždycky ten [...] který má ten plán za úkol realizovat. Třeba ta neziskovka, která to dostane od města jako úkol, nebo ten zaměstnanec, který to má jako by ...“
(„koordinátor“)

„Koordinátor“ v triádě oficiálně zastupuje zadavatele, tj. skupinu politické reprezentace města a skupinu administrativních orgánů obce (bližší vymezení uvedených skupin viz kapitola 1.5). Všichni dotázaní účastníci procesu KPSS jej však vnímají jako klíčovou postavu, organizátora tvorby (a potažmo realizace) Komunitního plánu, prostředníka mezi zájmy účastníků KPSS a zdatného vyjednávače:

„[...] myslím, že [„koordinátor“] teď je opravdu prostředník jak mezi vedením města, tak poskytovateli [...] někde uprostřed, takže [...] není to čistě zadavatel [...] ta pozice je v tomhle tom fakt strašně těžká“
(původní „koordinátor“)

Všichni k němu vyjadřují důvěru a vyjadřují pochopení pro jeho obtížnou pozici:

„Protože se snaží to fakt dělat poctivě a je to kluk šikovnej [...] No ale, když Vás převálcuje ta politická síla, která tam má úplně jiný zájmy, tak je to potom těžký, no.“ (zástupce poskytovatelů)

Jak jsme se již zmínili, roli prostředníka se mu zřejmě daří zastávat dosti nestranným a nezaujatým způsobem. Nikdo ze zúčastněných totiž nedává najevo, že by se jednáním „koordinátora“ cítil být poškozen. Jeho práci hodnotí pozitivně, bez ohledu na to, zda se ke společnému „produktu“ - Komunitnímu plánu - staví více nebo méně kriticky. Zřejmě se mu v rámci možností daří efektivně jednat se všemi „stranami“. I když je zástupcem obce, poskytovatelé nedávají najevo obavy, že by chtěl zájmům obce nějakým způsobem stranit a „poskytovatelům“ tak snad škodit. Z jednoho rozhovoru, který jsme neměli možnost zaznamenat, lze usuzovat, že „koordinátor“ je dobře obeznámen se situací a zájmy

„poskytovatelů“. Pro poskytovatele je pravděpodobně důležité, že vzhled do jejich vidění věci umožňuje „koordinátorovi“ vnímat jejich stanoviska v autentické, nezkrácené podobě.

2.2.4 Způsoby, jimiž „koordinátor“ směřuje k naplnění svých politických cílů

Zprostředkování vyjednávání mezi zájmy různých zájmových uskupení a vstřícnosti politiky města vůči „poskytovatelům“ sociálních služeb se „koordinátor“ podle našich zjištění snaží dosáhnout prostřednictvím:

1. manifestace loajality nebo předcházení vzniku dojmu, že by svou vstřícností vůči představitelům jiných zájmů mohl být představitelům a managementu obce nebezpečný; o to se snaží zejména ve vztahu k „politickému představiteli“ (viz 2.1), se kterým v rámci KPSS úzce spolupracuje;
2. efektivního plnění úkolů, které mu byly zadány v rámci procesu KPSS (Podle Winklera /2002:16/ představuje efektivní plnění úkolů princip činnosti správních úředníků.);
3. vytváření koalice s poskytovateli.

Těmto třem způsobům dosahování politických cílů „koordinátora“ se v dalších odstavcích věnujeme jednotlivě - každému zvlášť. Z hlediska „koordinátora“ jsou však vzájemně provázané a podmíněné.

Navázání vztahů důvěry s poskytovateli (viz bod 3) je podmínkou uskutečnění procesu KPSS (viz bod 2). Poskytovatelé totiž do procesu KPSS vstupují dobrovolně a jejich důvěra vůči zadavateli v procesu KPSS je podmíněna přístupem managementu úřadu k nim. Pokud by „koordinátor“ (a tedy představitel zadavatele) neměl pro jejich zájmy pochopení, poskytovatelé by to mohli chápat jako ohrožení svých zájmů. V důsledku toho by KPSS už od počátku (ne až v okamžiku neuspokojivé realizace KP) nemuseli považovat za účinný nástroj uplatňování svých zájmů.

Díky tomu, že „koordinátor“ v procesu KPSS usiluje o efektivní plnění svěřených úkolů (viz bod 2), nevnímá „politický představitel“ koalici „koordinátora“ s poskytovateli jako ohrožení svých politických zájmů (viz o nich výše 2.1). Přesná administrativní činnost „koordinátora“ totiž může navozovat dojem jeho spolehlivosti a loajality.

Zdá se, že se všechny tři uvedené způsoby, jimiž „koordinátor“ usiluje o realizaci svých cílů, doplňují. Návaznost mezi nimi však nemusí být výsledkem promyšleného plánu. Celá „soustava“ pravděpodobně vznikala postupně v důsledku intuitivních i racionálních rozhodnutí, která učinil „koordinátor“ ve snaze zvládnout vnitřně napjatou roli prostředníka, od něhož se očekává, že bude loajální vůči všem stejně a současně k některým (obci) více. Výsledkem je ucelená taktika, která „koordinátorovi“ umožňuje, aby v rámci KPSS jednal poměrně nezávisle a mohl se zaměřit na zlepšení celkové situace v sociálních službách v obci. Domníváme se, že loajalita s obcí, plnění svěřených úkolů v rámci KPSS a koalice s poskytovateli tvoří v jeho očích vnitřně nerozporný celek, protože nabídka a kvalita sociálních služeb ve městě se podle něj nemůže zásadně zlepšit, pokud se nezmění vztahy mezi poskytovateli a managementem samosprávy obce. Z tohoto hlediska můžeme za dílčí projevy jeho snahy přispět ke zlepšení sociálních služeb v obci mimo jiné považovat:

- úsilí „koordinátora“ o realizaci schváleného Komunitního plánu a kritiku nečinnosti obce v této oblasti,
- jeho participaci na jednáních rozšířené triády bez politických reprezentantů obce,
- jeho rozhořčení nad nekorektním jednáním politiků a úřadu obce vůči „poskytovatelům“ při uzavírání smluv aj.

Rozborem shromážděných dat jsme dospěli k následujícímu popisu praktické realizace jednotlivých postupů, jimiž se „koordinátor“ snaží přispět k vytváření předpokladů pro zlepšování sociálních služeb v obci:

Manifestace loajality: Důvěru „politického představitele“ si „koordinátor“ pravděpodobně zajišťuje dvěma postupy: informováním „politika“ a plněním zadaných úkolů - včetně těch, s nimiž není vnitřně ztotožněn.

„Politika“ pravidelně informuje o své činnosti a o dění v pracovních skupinách. Pocit „politika“, že ví, „co se děje“ a že má vše pod kontrolou, přitom pravděpodobně posiluje i jeho osobní účast na jednáních rozšířené triády:

„Politika“ utvrzuje v přesvědčení o loajalitě „koordinátora“ jeho profesionální výkon role administrativního úředníka, zejména efektivní a relativně přesné plnění úkolů, a to i těch, o nichž má „koordinátor“ pochybnosti. Mezi tyto úkoly patří zejména koordinace prací na projektu zavádění „Standardů kvality“ sociálních služeb. Hypoteticky můžeme usuzovat, že tento přístup k plnění zadaných úkolů utvrzuje „politického představitele“ v přesvědčení, že „koordinátor“ nemůže oslabovat jeho vliv na situaci prostě proto, že je podřízeným úředníkem a nemá bezprostřední vliv na politické rozhodování. Z tohoto hlediska je „politik“ přesvědčen, že koalice „koordinátora“ s poskytovateli nemůže vyústit v přijetí rozhodnutí, jejichž obsah by „politik“ neměl pod kontrolou. Návrhy „koordinátora“ radě a zastupitelstvu obce může v případě potřeby modifikovat a o činnosti „koordinátora“ je dobře informován. Informace, které mu poskytuje „koordinátor“, má totiž možnost ověřit prostřednictvím zastupitelů, kteří se podílejí na práci pracovních skupin a kteří jsou spolu s „politikem“ členy Sociálního a zdravotního výboru:

„[...] zástupce zastupitelů [...] navštěvuje ty pracovní skupiny [...] takže tam máme zastoupené i ty zastupitele, kteří jsou ve Výboru. Oni pak [...] informují jednotlivé politické kluby v rámci zastupitelstva.“
(„koordinátor“)

Za této situace nemusí snaha „koordinátora“ chovat se vstřícně vůči zájmům „poskytovatelů“ vzbuzovat obavy „politika“ z případných důsledků jeho dvojí loajality.

Efektivní plnění úkolů zadaných v rámci KPSS: „Koordinátor“ systematicky naplňuje pracovní fáze plánu KPSS, který byl dán MPSV. Zajistil, aby byla oslovena veřejnost, vznikl katalog „poskytovatelů“ atd. Kromě toho se snaží iniciativně zavádět novinky, o nichž se dozvěděl na školení „sdružení Z“ a od nichž si slibuje zvýšení efektivity procesu KPSS. Svůj metodický postup popisuje následovně:

„Takže jsme vyškolili triádu, pozvali si skupinu asi šedesáti lidí z té otevřené komunikace a mysleli jsme si, že bychom s nimi začali pracovat na Komunitním plánu, protože oni to byli jako natrvalo část „poskytovatelů“, část uživatelů dohromady [...] když jsme si je pozvali, tak jsme zjistili, že takhle to ještě nepůjde, protože jak ti poskytovatelé, tak ti uživatelé měli jiné nároky, jiné požadavky [...] každý měl svoji vizi, jak by chtěl, aby ty sociální služby vypadaly, co by si přál, aby v tom městě bylo, a řídit tu velkou celou skupinu najednou nebylo v lidských silách. Na tu další pracovní schůzku jsme tu skupinu rozdělili na tři základní části, na ty skupiny senioři, rodiny a zdravotně postižení.“
(„koordinátor“)

„[...]jak jsem se vrátil z toho školení [„sdružení Z“], tak jsem inicioval vznik těch manažerů, které si ta pracovní skupina zvolila. Já jsem neurčil, že to budou oni. Ti by měli reprezentovat názory té celé skupiny, když máme třeba jednání s vedením města nebo zastupitelstvem, tak já jsem tam jako koordinátor toho procesu [...] je tam ten manažer, který ví o té skupině všechno. Třeba částečně ví ohledně finančních toků, řekne, jak to vypadá tady ve městě, a je schopen reagovat na dotazy těch jednotlivých zastupitelů radnice nebo vedoucích.“
(„koordinátor“)

„Koordinátor“ se téměř od počátku snaží uvádět KPSS v život - stimulovat členy pracovních skupin k práci, překonávat krize, které se v průběhu procesu objevují, včetně současné krize provázející nezdary při realizaci Komunitního plánu:

„[...] on je tím koněm. Kdyby nebyl „koordinátor“, tak ten Komunitní plán vůbec není. Protože on to dal všechno dohromady, on nutil ty skupiny, když teda nikdo se nevyjadřoval, tak on zase je nutil, tak teda řekněte ano nebo ne, ale musíte se nějak vyjádřit. On byl ten, kdo to hodně tlačil.“ (představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních)

Po schválení Komunitního plánu usiluje „koordinátor“ o jeho realizaci a vydatně přitom spolupracuje s pracovními skupinami, ve kterých jsou výrazně zastoupeni poskytovatelé. S jeho podporou se pracovní skupiny snaží nalézt realizovatelné body schváleného Komunitního plánu.

„My jsme se teda sešli několikrát jako pracovní skupiny. Vychytaly se z toho Komunitního plánu věci, které nestojí peníze nebo minimum peněz, a kdo by je třeba mohl sehnat třeba nějak sponzorsky nebo nějakým jiným způsobem. My se snažíme [...] aspoň realizovat tu část“ (představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)

Jak už jsme uvedli, „koordinátor“ zaujal profesionální a věcný postoj k projektu zavádění „Standardů kvality“. Přestože má vůči tomuto projektu výhrady (viz výše), podniká kroky k tomu, aby se projekt v podobě, ve které byl podán, uskutečnil.

Vytváření koalice s poskytovateli: V době, kdy Komunitní plán vznikal, představovali poskytovatelé a zejména jejich zástupci v pracovních skupinách pro „koordinátora“ zdroj relevantních podkladů pro jeho tvorbu.

Po schválení KP mu - navzdory nečinnosti představitelů obce při realizaci konkrétních opatření a navzdory jejich rezistenci vůči návrhům pracovních skupin - poskytovatelé pomáhají Komunitní plán realizovat.

Počátky jeho spolupráce s poskytovateli spadají do doby, kdy „koordinátor“ působil v tehdy ještě neformalizované roli asistenta původního „koordinátora“ a pomáhal při přípravě katalogu „poskytovatelů“ sociálních služeb. Zpracování taktového katalogu je v souladu s metodikou MPSV úkolem prvních fází komunitního plánování.

Zdá se, že během další spolupráce se „koordinátorovi“ podařilo s poskytovateli navázat dobré vztahy. Z výpovědí vyplynulo, že v době výzkumu vůči němu chovali poskytovatelé důvěru a lze usoudit, že ho dokonce vnímali jako „zastávce“ svých zájmů, byť v míře, kterou mu umožňuje jeho pozice zástupce zadavatele. Tuto domněnku například podporuje schopnost „koordinátora“ rozptýlit obavy z toho, že citlivé informace, které obec získá v rámci realizace projektu zavádění „Standardů kvality“ prostřednictvím sebehodnocení „poskytovatelů“, budou zneužity proti jejich zájmům:

„Ty neziskovky [i] ty příspěvkovky [...] ze začátku byly jako vyděšené, co ta na ně město šije [...] ale pak trochu pochopily, o co by se mělo v tom projektu jednat, tak se docela uklidnily.“ (,koordinátor“)

Projevem jeho snahy o participaci „poskytovatelů“ v době, kdy se nedaří realizovat KP, je rovněž vstřícnost „koordinátora“ vůči separátním jednání s poskytovateli bez účasti politické reprezentace. Ta mohla přispět k posílení jeho důvěry v očích „poskytovatelů“:

„[...] teď jsme se domluvili, že se asi sejdeme jako manažeři. Protože my jsme se zatím scházeli a vždycky se s náma scházela triáda manažeři, vedoucí sociálního odboru a [„politik“]. A je to svázaný, protože prostě před tím [„politickým

*představitelem“], před tím vedoucím toho odboru nikdy neřeknete to, co by jste si rekli třeba takhle mezi sebou.“
(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)*

2.2.5 Postoj a role „koordinátora“ v procesu realizace cílů KP

„Koordinátor“ nemá pocit, že by byl nějaký problém se zajištěním politické podpory schvalování projektu KPSS a při jeho zahájení. Uvádí, že to byl výše zmíněný „politický představitel“, kdo tuto záležitost politicky prosadil. Pokud však hovoří o prvních krocích realizace KP, má pochybnost o existenci dostatečných politických garancí. Vyjadřuje mínění, že politická podpora realizace KP je nejistá a není dostatečná, že ochota „politika“ angažovat se v této věci je nízká a že přístup zastupitelů a radních se mu zdá být vlažný:

*„já jsem [...] nárokoval z rozpočtu asi 300 000 na komunitní plánování s tím, že budeme z téhle finanční částky realizovat už ta konkrétní opatření, co nám vyšly z toho plánu. Ten plán už je v tiskárně, já si myslím, že tento týden by měl být hotový, takže na té poslední skupině, co jsme měli před čtrnácti dny, jsme se už zaměřovali na konkrétní opatření [...] Ovšem s tím, jak se Město přihlásilo do toho projektu („Standardy“) [...] bylo mi řečeno, že v rámci rovného rozpočtu na to nedostaneme nic.“
(„koordinátor“)*

*„A jsem z toho dost nešťastný, protože když to člověk vidí, jak to jinde funguje, že tam opravdu ta radnice to pochopí a snaží se ten proces realizovat doopravdy. Já si myslím, že ... Vím, že naše město [...] je to spíš jenom hraní si na nějaké plánování.“
(„koordinátor“)*

„Výzkumník: Co tomu chybí, že se to nemůže začít realizovat?

Koordinátor: No já si myslím, že chuť těch zastupitelů, toho vedení ...

Výzkumník: Finančně podpořit, politická vůle ...

Koordinátor: Jednak finančně podpořit, i ta politická vůle, jak říkáte, protože teď třeba ... Na třech posledních schůzkách nebyl nikdo z vedení města.“

Liknavý postoj zastupitelstva k naplňování KP je podle „koordinátora“ umožněn tím, že neexistuje vyšší právní norma, která by předepisovala nutnost naplnit zastupitelstvem schválený závazný dokument a stanovovala by sankce pro případ nezdůvodněného nesplnění cílů a opatření, které jsou v dokumentu obsaženy. „Koordinátor“ je přesvědčen, že z hlediska zastupitelů:

„[...] ‚Zákon není, vyhláška není, proč bychom tam cpali tři sta tisíc na nic, když to můžeme utratit za nějaké jiné věci.‘ [...] Pro ně [zastupitele] je to jako důležitější ...“ („koordinátor“)

Pohled „koordinátora“ na angažovanost politiků a managementu obce při realizaci KP je tedy skeptický. Přesto, byť s lehce ironickým podtónem, vyjadřuje přesvědčení, že většina cílů KP bude ve stanovených termínech splněna. Stane se tak podle něj díky tomu, že cíle byly „prozíravě“, i když ne s nadšením, stanoveny tak, aby jejich realizace byla finančně a časově nenáročná:

„Takže [...] ty zásadní věci, který by třeba změnily nějaký věci, tak ty tam nejsou, protože to jsme jakoby v uvozovkách neměli šanci splnit [...] že některý neziskovky si myslím, že by už měly šanci napsat [evropský] projekt, který by je třeba zafinancoval, tak to se neřešilo, to by bylo strašně práce. Takže jsou tam jen opatření, který jsou vlastně splnitelný. Takže když si projdete ten plán, tak tam nadpoloviční většina je o informovanosti, informacích, dávání informací, takže jako dá se říct, že jsme splnili, že informujeme, že jsme dosáhli toho, že máme

*v radničním klubu stránky o sociálních službách, jo tady na nástěnkou se vyvěšují ...“
(„koordinátor“)*

2.2.6 Postoj „koordinátora“ k zapojení uživatelů v rámci KPSS

Účast uživatelů v procesu KPSS vnímá „koordinátor“ podobně jako „politický představitel“, tedy jako spíše nežádoucí. Uživatele vnímá jako potenciální narušitele celého procesu, zdroj potíží, zdržování. Uživatelé jsou podle něj nekompetentní, neznalí širšího kontextu a zákulisí, zákonů a úředních postupů atd. Lze říci, že je považuje za subjekt, který je schopen hájit jen své partikulární zájmy, bez schopnosti či ochoty reflektovat širší potřeby a možnosti obce.

Tento postoj je patrný i ve zpětném hodnocení působení triády a jejích členů. Podíl a vliv všech členů triády podle něho nebyl a není srovnatelný. „Koordinátor“ zdůrazňuje úlohu zadavatele v triádě, přičemž tím vlastně myslí sebe.

„Koordinátor: U nás tady jako největší míru na tom plánu má to město. Ti ostatní tři, jako ať se říká, že ten trojúhelník má být rovnostranný a každý do toho má přinést stejnou míru invence, tak podle mne to vůbec není možné.

Výzkumník: A kdo tedy na tom městě? Říkáte město, tak kdo to konkrétně je ty osoby, kromě Vás?

Koordinátor: Kromě mě asi nikdo. Jedině s mým předchůdcem.“

Názor na roli a postavení uživatelů v komunitním plánování je předmětem sporu mezi „koordinátorem“ a zástupcem poskytovatelů v triádě. Pokud se týče účasti uživatelům, vychází „koordinátor“ z „administrativní představy KP“ (viz výše kapitola 1.4), a vyjadřuje proto pochybnosti o participaci uživatelů, která z hlediska jeho zaměstnavatele komplikuje „hladký“ průběh formulace a politického projednávání KP. Zástupce poskytovatelů naopak zdůrazňuje participativní představu KP a v souladu s tím se domnívá, že role uživatelů v procesu KPSS a jejich hlediska by měla být zdůrazňována a uživatelé by měli mít na tvorbu a realizaci Komunitního plánu velký vliv bez ohledu na to, že to úředníkům působí procedurální potíže.

Bez ohledu na podporu ze strany zástupce poskytovatelů je účast uživatelů a přímé uplatnění jejich zájmů v procesu KPSS limitováno tím, že přímé zapojení zástupců uživatelů nepodporuje ani „politický představitel“ (viz 2.1.6), ani „koordinátor“, který je zástupcem zadavatele a organizátorem KPSS z moci úřední, a proto má na průběh KPSS výrazný vliv. Oba dávají přednost tomu, aby stanoviska uživatelů byla do KP promítnuta administrativním způsobem (např. v podobě výsledků již zmíněného dotazníkového šetření). „Politik“ i „koordinátor“ se pravděpodobně shodují v tom, že zapojení uživatelů do procesu vyjednávání o KP a jeho realizaci je zdrojem obtíží, kterým se oba uvedené subjekty snaží vyhnout tím, že uživatele vnímají sice jako zainteresovaný subjekt, ne však jako relevantního partnera pro věcné a politické vyjednávání. „Koordinátor“ toto stanovisko vyjadřuje následovně:

*„[...] uživatel tam není na to, aby nějak myslel strategicky a vedl nějaké plány, maloval si tady nějaké grafy, kam by se to město chtělo dostat, tomu je to jako jedno. Ten jako ví, co je dobré pro jeho dítě, co by se mu líbilo. Ale jestli to tady projde nebo neprojde, nebo jestli na to radnice má peníze, to ho vůbec netlačí. On vůbec neví, jak ten úřad funguje“
(„koordinátor“)*

*„[...]uživatelé si o těch městech mysleli, že na tom jednání se starostou nebo zastupitelstvem vyřeší nějaký svůj konkrétní problém [...] Spousta těch uživatelů se otrávil hned na začátku, což si myslím, že do toho procesu nemuseli být zataženi v téhle fázi.“
(„koordinátor“)*

*„[...]to je právě ten rozdílný pohled na ten proces plánování oproti ministerstvu. Protože ministerstvo tlačí [...] - teď už taky trošičku povolují - opravdu na toho uživatele, tvrdě ho zapojovat od těch prvopočátků [...]“
(„koordinátor“)*

2.2.7 Shrnutí

„Koordinátor“ je ve zkoumané obci významným aktérem procesu komunitního plánování. Jeho úloha je vymezena rolí úředníka, rolí zástupce zadavatele v triádě a (poměrně nezávislou) rolí prostředníka vyjednávání. Tato mnohohvrstevnatá role „koordinátora“ na jedné straně sice přináší nejasnosti, které vyplývají z napětí mezi uvedenými rolemi, na druhé straně však vytváří prostor pro to, aby se „koordinátor“ stal spolu/tvůrcem obecní politiky sociálních služeb.

Projevem tohoto napětí jsou některé nejasnosti. Zjistili jsme totiž, že poskytovatelé vnímají „koordinátora“ jako zastávce svých zájmů, on sám se ovšem cítí být především tvůrcem obecní politiky OSS a součástí politické reprezentace obce. Vnější pozorovatel by mohl tuto nejasnost vnímat jako projev kolize mezi loajalitou „koordinátora“ vůči různým účastníkům procesu KPSS. Domníváme se ovšem, že z hlediska „koordinátora“ nemusí nutně o takovou kolizi jít.

Na základě našich zjištění se totiž domníváme, že „koordinátor“ cítí odpovědnost za zprostředkování změn, které by přinesly zlepšení nabídky a kvality sociálních služeb v obci a za realizaci těch zájmů „politika“ a „poskytovatelů“, které podle něj mohou být pro sociální služby v obci přínosem. Z tohoto hlediska pro něj může být relevantní zejména zájem „politika“ získat orientaci v resortu sociálních služeb a zájem „poskytovatelů“ změnit dotační a grantovou politiku radnice. Nelze vyloučit, že přes výše uvedené výhrady (viz 2.2.2) může podle „koordinátora“ být pro sociální služby částečně přínosná také realizace zájmu „politika“ získávat finance na realizaci projektů, které se týkají resortu sociálních služeb.

Nelze opomenout, že realizace uvedených zájmů má pro „koordinátora“ význam také z hlediska jeho zájmu být dobrým úředníkem. Tento jeho zájem jej ovšem může přivést do kolize se zájmy uživatelů, kteří v jeho pojetí KPSS nejsou relevantními partnery pro strategická vyjednávání a svými údajně partikulárními postoji mohou komplikovat proces tvorby a realizace KP.

2.3 Zástupci „poskytovatelů“

Třetím subjektem, který je nutno brát při analýze tvorby politiky sociálních služeb v dané obci v úvahu, jsou poskytovatelé sociálních služeb. Zástupci organizací, jejichž uskupení představuje tento heterogenní subjekt, navázali díky spolupráci na tvorbě KP nové kontakty, našli některé společné zájmy, přestali se díky tomu považovat výhradně za konkurenty v soutěži o finanční podporu ze strany obce a snaží se při jednání s představiteli města postupovat do určité míry společně. Tyto integrační procesy, které v průběhu KPSS vedly k posílení soudržnosti zájmového uskupení „poskytovatelů“, přinesly určité sblížení mezi představiteli neziskových organizací a příspěvkovou organizací, která zastřešuje poskytovatele, jejichž zřizovatelem je obec:

*„My jsme teda nakonec zjistili, že teda my dostáváme všichni [...] velký kulový [...] vlastně jsme to nevěděli ani vzájemně o sobě [...] jsme zjistili, že prostě jsme byli udržovaní v tom, že ta neziskovka má víc, ta neziskovka má víc a všichni jsme si to o sobě mysleli.“
(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)*

„Jednak mezi neziskovkama se to projevuje tím, že my jsme se semkli a řekli jsme, že teda nepodepíšeme smlouvu, která byla pro nás nevýhodná, a kdybychom se neseemkli, tak by to nikdo neprosadil za nás. Každýmu zvlášť by nám řekli, že to musíme podepsat, jinak prostě nedostaneme nic.“

(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)

„[...] nebude ta rivalita mezi neziskovkama a příspěvkovkama. Protože ta rivalita, ta tady byla. A myslím si, že teď díky tomu, že s tím v těch pracovních skupinách pracujeme, tak už ta rivalita tak velká není.“

(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)

„[...]zároveň jsme se semkli díky tomu, že jsme se osobně poznali. Tak třeba pečovatelská služba města a pečovatelská služba naše si myslím, že už si tak nekonkurují. Že oni pochopili, že my nejsme konkurence pečovatelské služby.“

(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)

„[...] myslím, že komunitní plánování boří tyhle bariéry. Že s tou neziskovou organizací najednou jsme byli ve skupině, najednou se tam ví, co ta [nezisková organizace], co dělá tenhle měsíc [...] takže ty bariéry se samozřejmě bourají, jo. Takže já si myslím, že to jako pomáhá“ (představitel zastřešující příspěvkové organizace města a manažer jedné z pracovních skupin)

Integrita tohoto kolektivního subjektu je výrazně založena na neformálních vazbách a v době sběru dat jsme mohli zaznamenat spíše počátky vzniku jeho soudržnosti. Je pro nás proto obtížné určit stabilitu zájmového uskupení „poskytovatelů“ a jeho případnou budoucí proměnlivost. Přesto si troufáme předpokládat, že se zájmy a soudržnost tohoto zájmového uskupení ještě měnit bude. K této domněnce nás vede jednak obecný předpoklad, podle něhož proces utváření zájmových skupin vykazuje ve svých počátcích značnou dynamiku, jednak skutečnost, že zástupci „poskytovatelů“ očekávají snahu politických a správních orgánů obce formující se koalici opět rozdělit.

2.3.1 Organizační začlenění „poskytovatelů“

Poskytovatelé sociálních služeb v obci byli do doby, než začal proces komunitního plánování, roztržitými aktéry, kteří se navzájem vnímali jako konkurenti. Tuto situaci změnil projekt KPSS. Z hlediska metodiky MPSV totiž bylo nutnou podmínkou realizace projektu KPSS navázání kontaktů s poskytovateli OSS v obci. Tyto kontakty byly potřebné při vytváření katalogu „poskytovatelů“. Metodika také požadovala, aby se poskytovatelské organizace zapojily prostřednictvím pracovních skupin a svého zástupce v triádě do vyjednávání o Komunitním plánu. „Koordinátorům“ KPSS se tento kontakt podařilo poměrně úspěšně navázat a „poskytovatelé“ se díky tomu začali scházet a poznávat především v rámci pracovních skupin. Posléze se zástupci „poskytovatelů“ v roli manažerů pracovních skupin stali členy užšího „vedení“ účastníků KPSS - tzv. rozšířené triády (viz 1.3). „Poskytovatelé“ se tedy do procesu vytváření obecní politiky sociálních služeb zapojili prostřednictvím organizačních struktur komunitního plánování.

Avšak jak připomínají Hjerm s Porterem (dle Winkler 2002), kromě kolektivních organizačních pravidel nelze opomenout ani „domovské“ organizační kultury, pravidla a racionality těch poskytovatelských organizací, které jsou členy tohoto kolektivního subjektu. Projevem odlišností těchto „domovských“ kultur, pravidel a racionalit jednotlivých organizací - nebo skupin těchto organizací - jsou obvykle rozdíly zájmů a strategií, které jednotlivé organizace nebo jejich skupiny prosazují. Z tohoto hlediska se ve zkoumané municipalitě (přínejmenším na počátku procesu KPSS) lišily finanční možnosti, způsoby politické participace a v důsledku toho i některé zájmy a strategie organizací, jejichž zřizovatelem je obec, a organizací, jejichž zřizovatelem je jiný, zpravidla neziskový nebo nevládní subjekt.

Činnost těchto dvou typů organizací je financována odlišným způsobem. Organizace zřízené obcí dostávají z obecního rozpočtu příspěvky, zatímco organizace jiných zřizovatelů jsou financovány prostřednictvím grantů. Dalšími důsledky různosti zřizovatelů je odlišný vliv obou typů organizací na rozhodnutí politické reprezentace obce o podmínkách činnosti

organizací. Představitelé obecních organizací mohou díky pravidelné účasti na jednáních zastupitelstva a jeho orgánů (např. komisí) ovlivňovat mínění „politických představitelů“ přímo a nezávisle na existenci procedur komunitního plánování. Neziskoví poskytovatelé mají možnost působit na rozhodování politických představitelů obce pouze nepřímo. Toto jejich nepřímé ovlivňování politických rozhodnutí bylo ve zkoumané obci formalizováno teprve se vznikem komunitního plánování. Díky tomu jsou legitimními prostředníky politického působení neziskových organizací manažeři pracovních skupin, členové triády a „koordinátor“ apod.

V důsledku uvedených rozdílů vznikají rozdíly v zájmech a strategiích obecních a neziskových organizací. O některých z nich - a případně o jejich vývoji - se zmíníme níže.

2.3.2 Motivy, které vedou „poskytovatele“ k zájmu o KPSS a o projekt zavádění „Standardů kvality“

Následující poznatky o motivech, které vedly poskytovatele OSS k účasti na obou obcích iniciovaných projektech, platí v plné míře pro nestátní neziskové poskytovatele. Pro obecní „poskytovatele“ platí jen zčásti, neboť se lze domnívat, že jejich účast na procesu zřizovatel prostě vyžadoval.

Na počátku procesu KPSS bylo komunitní plánování pro „poskytovatele“ vesměs neznámé. Protože jejich účast byla z hlediska metodiky MPSV a z hlediska logiky komunitního procesu nutná, musela obec prostřednictvím „koordinátora“ vynaložit dosti sil na kontaktování, informování a pozitivní stimulování „poskytovatelů“ pro účast v tomto procesu. Obec jim v této souvislosti nabízela příslib změny grantové politiky a příslib participace „poskytovatelů“ na tvorbě sociální politiky obce. Projekt zavádění „Standardů kvality“ nepřímo reagoval na poptávku „poskytovatelů“, neboť někteří z nich již dříve usilovali o realizaci podobného projektu.

Domníváme se však, že „poskytovatele“ zčásti vedla k účasti na obou projektech i negativní motivace. Mohli se totiž obávat přerušení spolupráce obce s těmi poskytovateli, kteří se projektů nezúčastní. Ačkoliv pro tuto hypotézu nenalzáme přímou podporu v sebraných datech, považujeme ji za podloženou. Usuzujeme tak na základě zjištění, že „poskytovatelé“ vnímají dosavadní přístup managementu obce k „poskytovatelům“ sociálních služeb jako neprůhledný a mocensky nadřazený. V případě projektu zavádění „Standardů kvality“ je také možné přihlédnout k záměru politické reprezentace aktivizovat „poskytovatele“ při zlepšování poskytovaných služeb. Neúčast na tomto projektu by za takových okolností mohla být považována jako laxní přístup dané organizace ke kvalitě vlastních služeb. Neúčast na školení ve „Standardech kvality“, které je součástí projektu, by pak mohla představovat ztrátu „bodů“ při předkládání žádostí o dotace z obecního rozpočtu či o jinou pomoc ze strany obce (pronájem prostor, spolupráce obce na vlastních projektech „poskytovatelů“ apod.).

Hypotézu o negativní motivaci podporuje zjištění, že součástí projektu zavádění „Standardů kvality“ je vyplňování sebehodnotících dotazníků a dobrovolné inspekce, které jsou zdrojem obav přinejmenším některých ze zúčastněných „poskytovatelů“. Fakt, že i přes tyto obavy na projektu participují, lze chápat jako projev obavy, že neúčast v projektu by mohla být důvodem znevýhodnění ze strany managementu obce:

„Výzkumník: To znamená, že mezi těma poskyvatelama může vzniknout strach, že si to tam někdo zaarchivuje a v nejméně vhodnou dobu to použije?“

Představitel nevládní organizace: Hm, to použije. A to je přesně ten strach z toho [...] Já jsem vycházel z toho, že když už tam teda jsou, že to budou [...] ti nezávislí hodnotitelé, ale oni [...] mají to zadání od města. Takže toho se taky trošku bojím, aby oni mezi nimi nebyla jakási domluva, že oni poskytnou to městu.“

„Kordinátor“ sice oprávněnost těchto obav popírá, nicméně připouští, že přinejmenším na počátku měli někteří poskytovatelé ze sebehodnocení a zacházení s výsledky inspekce strach.

*„Ty si myslely [...] že se to celé zavře. Takže my jsme si během roku [...] vyjasnili, co po nich budeme chtít. Že to bude spíše takové doporučení, že vlastně ty dobrovolné inspekce nebudou nic zavírat, kdyby tam bylo něco opravdu ...“
(„kordinátor“)*

*„[...] ty příspěvkovky, ty ze začátku byly jako vyděšené, co ta na ně město šije. Ty jsou více kontrolovány městem, takže musí nějaké ty finanční zprávy a hodnocení občas poslat, takže ty byly ze začátku takové skeptické, ale pak trošku pochopily, o co by se mělo v tom projektu jednat, tak se docela uklidnily.“
(„kordinátor“)*

S odstupem času se zdá, že stimulace „poskytovatelů“ k účasti na KPSS nebyla ze strany managementu obce zcela korektní. Očekávání, se kterými poskytovatelé do projektu vstupovali a která se týkala zejména slibované změny grantové politiky obce a postoje vůči neziskovým organizacím, zůstávají a pravděpodobně zůstanou nenaplněna:

*„[...] i všichni poskytovatelé do toho vstupovali s nadšením a s tím, že prostě se změni ta grantová politika a realizační politika města [...] ty neziskovky [...] dostávaly málo, by pak dostávaly víc, a prostě to město jim nedávalo moc peněz a furt se operovalo tím, že pokud ty neziskovky do toho vstoupí, tak že budou mít šanci získat granty a že ten, kdo do toho nevstoupí, tak že nedostane nic. Takže všichni se jakoby báli a vstupovali do toho s tím, že teda nastane změna [...] už byl teda čas, aby začaly takový ty malý drobný změny, tak vedení města řeklo, že prostě změny se dělat nebudou.“
(„kordinátor“)*

*„Tak ony na začátku byly motivovaný ty pracovní skupiny hodně, nejvíc asi byly neziskovky. Protože neziskovky viděly, že město chce konečně se bavit o sociálních službách a změni se pravidla [...] nám by ... [...] úplně stačilo [...] kdyby nás opravdu brali jako partnery.“
(představitel příspěvkové organizace města a manažer jedné z pracovních skupin)*

Zájem na změně dotační a grantové politiky obce však nelze považovat za „univerzální motivaci“ všech „poskytovatelů“. Jde o dílčí variantu obecnější motivace, kterou bychom mohli označit jako „zvýšení nadějí na přežití dané organizace“ prostřednictvím účasti jejích zástupců na KPSS. Motivaci, která spojuje „nadějí na přežití“ se změnami dotační a grantové politiky města, jsme našli jen u neziskových organizací. Rozpočtových a příspěvkových organizací se tento problém, z logiky jejich financování, přímo netýká.

*„Takže oni [příspěvková organizace] mají ty jistoty a nedokážou pochopit, že my se bereme po takovejchhle věcech a chceme změnu. Takže oni vlastně, jim to vlastně vyhovuje.“
(představitel neziskové organizace)*

U příspěvkových organizací se časem objevila jiná verze motivace, která spočívá v „nadějí na přežití“. Začaly KPSS považovat za prostředek prosazování svých partikulárních zájmů, např. zájmu poskytovatelské organizace na tom, aby nedošlo k hrozícímu zrušení právě té služby, kterou daná příspěvková organizace poskytuje.

„Výzkumník: [...] jakou oni mají motivaci, kromě toho, že to mají nařízený od svého šéfa, chodit do těch pracovních skupin?“

Představitel neziskové organizace: *Já si myslím, že nemají žádnou jinou motivaci. Jedinou, co vnímám u jeslí a u stacionáře, byla ta motivace, že když se do toho zapojí, že je nezruší.“*

Co se týče projektu zavádění „Standardů kvality“, některé neziskové organizace již dříve iniciovaly a podpořily sepsání projektu zavádění „Standardů kvality“ do organizací poskytujících sociální služby. Činily tak s nadějí, že obec na základě posouzení „poskytovatelů“ skrze „Standarty“ začne přidělovat dotace a granty organizacím, které vykáží určitou úroveň kvality svých služeb. Obec však podání tohoto projektu odmítla. Projekt, který byl nakonec podán a byl uskutečňován v době našeho šetření, je podle dotázaných „poskytovatelů“ a „koordinátora“ využíván jako nástroj kontroly ze strany obce, bez očekávaného dopadu na zvýšení spravedlnosti a transparentnosti její dotační a grantové politiky.

„A hlavně jsem si sliboval vod toho to, že bude stejný metr na příspěvkovky a na neziskovky“ (představitel neziskové organizace)

„[...] od doby, kdy se o „Standardech“ začalo mluvit, tak pořád tlačíme, že by se mělo teda financovat podle Standardů a ne podle toho, že teda napíšeme nějaké cent papírů a podle toho, jak si kdo zalobuje, tak dostane peníze“ (představitel neziskové organizace)

„[...] my jsme opravdu stáli o to ..., protože samozřejmě ty „Standarty“ nejsou schváleny, že jo, není to žádná zákoněj dokument [...] my jsme chtěli nastavit to financování, jo, nám jde hlavně o ty peníze, protože o co jinýho, když už něco děláme kvalitně, tak to chceme taky zaplatit a hlavně to město prostě furt dává hlavu do písku.“ (představitel neziskové organizace)

„Taky je velmi reálný předpoklad, že se nic nestane. Když to nebude muset být zákonem nějak nařízeno, protože nevěřím, že by město ze svého rozpočtu uvolnilo nějaké milióny na to ...“ („koordinátor“)

Různí poskytovatelé vnímají přínos projektu zavádění „Standardů kvality“ odlišně, pravděpodobně v závislosti na tom, jak jsou se „Standarty kvality“ obeznámeni. Někteří „poskytovatelé“ si od projektu slibují určitou pomoc při zavádění „Standardů kvality“ v jejich organizaci. Doufají, že školení ve „Standardech kvality“, kterého se mají možnost zúčastnit i řadoví pracovníci organizace, může přispět k narušení některých letitých způsobů práce a zakořeněných stereotypů pracovníků organizace.

„[...] některý lidi [...] dvacet let dělají stereotypy. Těžko je přesvědčujete, těžko, a já čekám od toho školení, že prostě není to jenom to, co jsem já říkala, jak by to mělo bejt, ale že se ty lidi vyškojej.“ (Představitel příspěvkové organizace města a manažer jedné z pracovních skupin)

Manažer jiné poskytovatelské organizace, jejíž pracovníci již několika podobnými školeními prošli, je naopak v tomto směru skeptický. Dle jeho názoru je čas a rozsah školení naprosto nedostatečný k tomu, aby toto školení mohlo účastníkům a organizacím něco přinést.

„[...] jenomže jsme zjistili, že [...] každěj ten člověk se vzdělá vlastně jeden den. Takže během jednoho dnu, o „Standardech“, no nevím.“ (představitel neziskové organizace)

Zástupce „poskytovatelů“ v triádě uvedl další dva možné pozitivní motivy pro participaci poskytovatelských organizací v projektu zavádění „Standardů kvality“: Za prvé mohou v účasti spatřovat možnost předem se připravit na případné uzákonění „Standardů

kvality“, aniž by na to museli vynakládat vlastní finanční prostředky. Za druhé mohou „Standards kvality“ považovat za vhodný nástroj zkvalitnění vlastních služeb, a proto se projektu účastní i přes výhrady k němu.

„Některé subjekty [...] si myslí, že jednou to přijde, tak ať jsme připravení. Jiný subjekty „poskytovatelů“ jdou do „Standardů“ proto, protože jsou třeba jako já přesvědčení o tom, že jsou fakt dobrý a i když teda zatím nejsou uzákoněný, ale víme, že můžeme díky těm „Standardům“ zlepšit svoje služby, že jo. To je pro ně primární. [...] Proto, proto třeba nás to zajímá, proto do toho chceme jít. Věříme, že aspoň trochu to tady s tímhle městem v něčem pohne, ale už nejsem tak velkej optimista“ (představitel poskytovatelů)

Podle „politického představitele“ může participace na projektu zvýšit šance „poskytovatelů“ na úspěch při podávání projektů jak státních, tak evropských. Toto pozitivum však „poskytovatelé“ sami nezmiňovali.

Můžeme tedy shrnout, že projekt podporující zavádění „Standardů kvality“ nezískal širší podporu, „poskytovatelé“ mu jsou spíše „vystaveni“. Asi by bylo možné říci, že se požadavku na účast v projektu spíše podřídili, než že by se ho aktivně a s přesvědčením účastnili. To ovšem neznamená, že by „poskytovatelé“ byli proti využívání „Standardů kvality“ jako nástroje politiky sociálních služeb, spíše naopak. Jejich rezervovanost nepramení z postoje ke „Standardům kvality“, ale většinou ze způsobu a okolností realizace daného projektu.

2.3.3 Politické cíle „poskytovatelů“ v oblasti sociálních služeb

V úvodu k podkapitole 2.3 jsme hovořili o integraci „poskytovatelů“ OSS na území obce - alespoň těch větších, v samostatné zájmové uskupení. Jaké zájmy a cíle toto uskupení sleduje?

Z rozhovorů vyplývá, že někteří „poskytovatelé“ mají enormní zájem na změně dotační a grantové politiky. Ta byla dosud „poskytovateli“ i „koordinátorem“ KPSS vnímána jako netransparentní, ovlivnitelná lobystickým způsobem a jejímž prostřednictvím drží město „poskytovatele“ „v šachu“. „Poskytovatelé“ hodnotí negativně to, že obec, která je nepostradatelným zdrojem financí, podle nich nutí „poskytovatele“ uzavírat nevýhodné smlouvy a podněcuje jejich vzájemnou rivalitu. Úsilí některých neziskových organizací o změnu této politiky obce bylo patrné už v době vstupu „poskytovatelů“ do procesu KPSS a vedlo je také k iniciativě při podání původní verze projektu zavádění „Standardů kvality“. Projektem chtěli podnítit management obce k využití „Standardů kvality“ jako nástroje dotační a grantové politiky obce.

„Úplně prvotní projekt zpracoval pracovník „centra“ a chtěl ho podat [...] Zpracoval ho a nabídl městu, že by ho mohlo podat „centrum“ a město být partnerem a zapojit se a tím pádem, jakože město by to mohlo využít. „Centrum“ by pro něj zpracovalo projekt, sehnalo by [...] nezávislý hodnotitele, protože takhle to bude teda katastrofa“ (představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)

„No, my jsme ho psali, no. My jsme to právě chtěli (to bylo ještě na můj podnět a kolegy, který [...] ho psal ten projekt) [...] propojit s komunitním plánováním, že jo.“ (zástupce poskytovatelů)

„[...] jsme chtěli, aby se financování odvíjelo od „Standardů“ [...] hlavně jsem si sliboval vod toho to, že bude stejný metr na příspěvkovky a na neziskovky“ (představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)

„My jsme například chtěli, aby ty pracovní skupiny mohly nějak ovlivňovat tu grantovou politiku města, protože teď o těch grantech rozhodují jenom výbory, které jsou složeny pouze ze zastupitelů, ale není tam žádný odborník.“ („koordinátor“)

Dosavadní postoj představitelů obce a managementu obecního úřadu ke grantové politice, přesvědčil „poskytovatele“ a „koordinátora“ o tom, že zatím chybí vůle tuto politiku měnit. Jejich cílem se proto v dané situaci stalo „připravit půdu“ tím, že dosáhnou alespoň partnerského vztahu mezi obcí a (především neziskovými) „poskytovateli“. Dosavadní vztah se totiž podle nich vyznačoval zneužíváním silnější mocenské pozice obce:

„Já si myslím, že ještě kousíček naděje každý v sobě třímá, že se to zlepší. Ovšem teď dostali zas další ráfku, že nevím, jak teď budou postupovat [...] ti tři největší „poskytovatelé“ už měli staré smlouvy [...] a připravovali se na to, že v rámci té rozšířené triády jsme se dohodli, že by bylo dobré [...] udělat ty smlouvy novější, protože už byly zastaralé. Takže jsme řekli ano, na příští triádu každý „poskytovatel“ donese návrh své smlouvy, jak si představuje, že by to bylo, a tady pak si sedneme s městem a nějak to projednáme. A druhý den jsem dostal za úkol vypracovat smlouvy pro ty tři organizace s tím, že se musí za týden schválit zastupitelstvem. Takže my, ač jsme nechtěli, museli jsme to nějakým způsobem připravit, smlouvy se odsouhlasily, aniž by se to konzultovalo s druhou stranou. Takže prostě to je taková ta komunikace, to partnerství...“ („koordinátor“)

*„[...] nakonec z komunitního plánování vlezou do nové smlouvy pro tři největší „poskytovatele“ ve městě, takový, že jako doslova vazalský smlouvy [...] nic se nezměnilo, že jo, nic.“
(zástupce poskytovatelů)*

„Bude nás brát vážně, budeme v roli partnerů. Bohužel to tak není, pořád jsme v té roli takhle, jo [...] nám by [...] úplně stačilo [...] kdyby nás opravdu brali jako partnery.“ (představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)

Nelze ovšem zapomínat, že zástupci „poskytovatelů“ přesto, že navzájem spolupracují více než dříve, zůstávají manažery svých vlastních organizací a jejich prvotním zájmem je prospět vlastní organizaci a ne ji poškodit. Představitelé některých poskytovatelských organizací mají obavy z toho, že jako členové triády nebudou bez politické podpory schopni prosadit realizaci cílů a opatření Komunitního plánu, čehož důsledkem by mohlo být poškození zájmů jejich domovských organizací.

*„abychom se sešli sami ti manažeři, sami si řekli to, na co se mě v podstatě ptáte, protože my to do dneška nemáme vyjasněný, co vlastně máme dělat, co je naše role. A jestli, když takhle půjdeme, protože my třeba vnitřně nějakou úlohu máme, ale nevíme, jestli budeme mít za sebou ty záda, jestli si taky pěkně nenatlučeme a nepotopíme tu vlastní organizaci. Protože já musím brát pořád ještě ohled na to, že jsem ještě ředitelkou té organizace a abych jí neublížila, ale zároveň abych jí třeba neprotěžovala.“
(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)*

2.3.4 Způsoby realizace cílů „poskyvateli“

Na základě rozhovorů jsme identifikovali určité postupy, které „poskytovatelé“ využívají ve snaze realizovat své zájmy a cíle. Vzhledem k výše uvedenému se zde zaměříme především na dva z nich, které by měly sloužit ke zlepšení vyjednávací pozice „poskytovatelů“ vůči managementu obce. Jde za prvé o prohlubování vzájemné integrace „poskytovatelů“ a za druhé o snahu získávat podpory strategických partnerů.

Prohlubování vzájemné integrace a komunikace širokého okruhu „poskytovatelů“ slouží především snaha o udržení pracovních skupin v činnosti. Ty představují jednu

z významných komunikačních platforem „poskytovatelů“. Po schválení KP se „poskytovatelé“ v rámci těchto skupin společně zabývají realizací alespoň dílčích cílů KP.

„[...] sešly se několikrát jako pracovní skupiny, vychytaly se z toho Komunitního plánu věci, které nestojí peníze, nebo minimum peněz, a kdo by je třeba mohl sehnat třeba nějak sponzorsky nebo nějakým jiným způsobem. My se snažíme to nějak, aspoň realizovat tu část.“

(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)

Významní „poskytovatelé“ v době konání výzkumu usilovali o zahájení jednání, která by byla nezávislá na aktivitě politiků a managementu obce. Tato mají probíhat bez účasti politiků a představitelů obecního úřadu. Jejich předmětem má být role „poskytovatelů“ v Komunitním plánování a v realizaci KP. Jde o plánovaná setkání rozšířené triády bez účasti a vědomí dříve zmiňovaného „politického představitele“, který se dříve těchto jednání účastnil.

Díky společné komunikaci jsou „poskytovatelé“ schopni se v určitých situacích sjednotit na společném postupu vůči politice managementu obce. Projevem této kooperace je např. zdrženlivý postoj významných „poskytovatelů“ k uzavírání nových smluv s obecním úřadem nebo „opatrné“ zapojení „poskytovatelů“ do projektu zavádění „Standardů kvality“:

„Až když jsme se prostě dostali k nové smlouvě a všichni tři jsme se dokonale naštváli, tak jsme se setkali a domluvili jsme se a zjistili jsme, že teda jsme na tom všichni stejně blbě a že město nás jakoby trošičku jakoby podráždí.“

(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)

Kolektivní identitu zájmového uskupení „poskytovatelů“ posiluje několik faktorů. Jsou to:

- výše popsaná společná činnost „poskytovatelů“ v rámci KPSS,
- vědomí výlučnosti této činnosti, které se projevuje tím, že „poskytovatelé“ se prezentují jako ti jediní, kterým skutečně jde o naplnění Komunitního plánu,
- vědomí opozice „my-poskytovatelé“ a „oni-politická reprezentace obce“.

Kolektivní identita „poskytovatelů“, která se utváří díky těmto okolnostem, je důležitá z hlediska stability jejich dlouhodobější spolupráce.

Druhou cestou „poskytovatelů“ k posilování jejich vlivu při vyjednávání s politiky a managementem obce, je využívání podpory dalších významných partnerů. Prvním z nich je „koordinátor“ KPSS, s nímž „poskytovatelé“ úzce spolupracují a důvěřují mu:

„Protože my jsme se zatím scházeli a vždycky se s náma scházela triáda: manažeři [pracovních skupin], vedoucí odboru a „politik“ [...] prostě před tím „politikem“, před tím vedoucím toho odboru nikdy neřeknete to, co by jste si řekli třeba takhle mezi sebou. Takže i věci, který my by jsme si třeba pak řekli, já nevím, u stolu při kafi, tak tam se neřekly. Takže jsme se domluvili, a on nám to včera taky doporučil, že by bylo fajn, abychom se sešli sami ti manažeři, sami si řekli to, na co se mě v podstatě ptáte, protože my to do dneška nemáme vyjasněný, co vlastně máme dělat, co je naše role. [...] Takže teď by jsme se měli sejít, ti tři manažeři [pracovních skupin] s „koordinátorem“ a říct si, co chceme dělat. Co teda chceme z toho Komunitního plánu třeba i vytahat, co udělat, aby [...] ta veřejnost měla pocit, že se tu fakt něco změnilo. Aby to bylo třeba málo peněz, ale aby to bylo tak bijící do očí, aby to teda opravdu ti lidi si řekli, jo tak ten Komunitní plán se začíná nějakým způsobem realizovat nebo něco z toho vyšlo, prostě něco. Pak teda si říct kam, jakým způsobem tlačit to město, aby to chtělo, aby to nebylo takové, aby se návštěvě ukazoval Komunitní plán.“

(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)

Z uvedeného vyjádření zástupce „poskytovatelů“ vyplývá, že jejich dalším strategickým partnerem je veřejnost. Úsilí o realizaci Komunitního plánu a dílčí úspěchy této snahy skýtají „poskytovatelům“ možnost prezentovat se před veřejností a získat v jejich očích prestiž toho, kdo je ochoten přispívat k obecnému blahu občanů nad rámec partikulárních zájmů vlastní poskytovatelské organizace.

2.3.5 Postoj a role „poskytovatelů“ k realizaci cílů stanovených v KP

Z výpovědi manažera jedné z pracovních skupin a z vyjádření „koordinátora“, které jsme výše uvedli v podkapitolách 2.3.3 a 2.3.4, vyplývá, že po schválení KP leží iniciativa směřující k pokusům o uskutečnění alespoň dílčích cílů tohoto dokumentu pouze na pracovních skupinách. Ty ovšem nemají potřebné pravomoci a mohou se pouze snažit vyvíjet neformální tlak na rozhodování politických představitelů obce. Dotyčný manažer jedné z pracovních skupin upozorňuje, že v pracovních skupinách už dochází ke ztrátě chuti se na KPSS podílet, a v zájmu zachování motivace je proto nyní nezbytné dokázat dovést k realizaci něco viditelného či „hmatatelného“. Byl by to podle něj nezbytný impulz pro pokračování pracovních skupin v další práci. Ochota angažovat se v této činnosti, která je bezplatná a poměrně časově náročná, se podle něho zcela vytratí, pokud nebude dosaženo alespoň dílčích úspěchů.

*„[...] pracovní skupiny vychytaly [...] z toho Komunitního plánu věci, které nestojí peníze, nebo minimum peněz [...] My se snažíme [...] aspoň realizovat tu část [...] plánovat společně rozvoj sociálních služeb ve městě. To není věc, která by stála peníze. Ale v podstatě se jako moc neděje. Vypracovat materiál pro pravidelné vyhodnocování spokojenosti klientů - to taky není až tak nutný financovat.“
(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)*

Následující výrok zástupce Sociálního a zdravotního výboru lze chápat jako projev toho, že někteří představitelé samosprávy obce jsou si uvedené snahy pracovních skupin vědomi a že ji snad i v jistém smyslu akceptují:

„[...] jednou měsíčně se scházejí ty pracovní skupiny a vždycky z toho [...] plánu, z těch opatření aspoň kousek zrealizovat. Vono to jde krok po kroku, krůček po krůčku [...]“

Domníváme se, že minimalistickou strategii, která je založena na snaze „poskytovatelů“ „realizovat aspoň méně nákladnou část KP“, můžeme chápat jako výraz jejich převládající skepse. V názoru, že realizace schváleného KP není příliš nadějná, panuje mezi „poskytovateli“ shoda. K realizaci KP (a v některých případech i k celkovému průběhu KPSS) se kriticky vyjadřuje zástupce „poskytovatelů“ v triádě, ředitel jedné z neziskových organizací i zástupci příspěvkové organizace.

*„A já mám pocit, že tady u nás [...] Komunitní plán [...] to se tady zaseklo [...] mám pocit, že „politik“ chtěl, moc chtěl, mít nějaký dokument, s kterým by se mohl prezentovat [...] mám pocit, že už nedává takovej důraz na to, aby se opravdu ten Komunitní plán začal realizovat. Jo, protože třeba zrovna v rozpočtu není na komunitní plánování ani koruna [...] Ale právě že teď už je ta fáze, kdy to město se už o to moc nezajímá a ti zástupci, především teda neziskovky začínají si říkat, no jo, tak k čemu jsme se tady scházeli [...] teď je taková ta krize, kdy my jsme si říkali, že musíme udělat nějaký krok, abychom je zase vrátili zpátky, jinak se to zhroutí.“
(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)*

*„Prostě když vloni ke konci roku se připravoval rozpočet na letošní rok a město jenom řeklo, že nedá peníze na Komunitní plán [...] jak skončily ty [prvotní] projekty, tak skončila podpora města.“
(zástupce poskytovatelů v triádě)*

Poslední z uvedených svou skepsi vyjadřuje poněkud opatrně. Souvisí to patrně s tím, že zřizovatelem příspěvkové organizace je obecní samospráva, které - jak jsme podrobněji popsali v kapitole 2.1 - váhavé uskutečňování konkrétních opatření KP příliš nevdá.

*„Já osobně si myslím, že určitý ty kroky a některá opatření samozřejmě můžeme ve skupině splnit, tak jsou třeba ty putovní besedy, časopis a podávání informací v našem radničním okýnku, ale některý věci asi chtějí větší politickou podporu, aby se realizovaly. Protože my určitě nemůžeme, aniž získáme ty zastupitele a tu politickou podporu, tak některý věci jsou nesplnitelný, že jo.“
(zástupce příspěvkové organizace)*

Člen triády za poskytovatele dále vysvětluje svou nedůvěru ke KP tím, že tento dokument vlastně ani není vytvořen tak, aby mohl být reálně uskutečněn. Vysvětluje, že v Komunitním plánu nejsou stanoveny žádné postupy, jak jednotlivé cíle realizovat, nejsou rozpracované fáze ani kontrolní body. Na jiném místě (viz podkapitola 1.4.3) jsme se již zmínili, že podle něj Komunitní plán navíc ani nezohledňuje skutečné potřeby uživatelů.

*„Protože to mapování těch uživatelů dopadlo tak, jak dopadlo, takže nic se pořádně neví [...] něco se jakoby napsalo, napsal se [...] první plán Komunitní, kterej teda je šílenej. Něco se podle toho dělá, ale nedělá se jako prakticky nic.“
(zástupce poskytovatelů v triádě)*

Někteří „poskytovatelé“ „podezírají“ obec z toho, že podání projektů KPSS a zavádění „Standardů kvality“ bylo samoúčelné. Z jejich hlediska nemělo jejich podání reprezentaci obce a zejména „politickému představiteli“ primárně sloužit rozvoji služeb, ale mělo především pomoci získat finanční zdroje. V očích „poskytovatelů“ považoval „politik“ oba projekty za způsob využití sociálních služeb k politické propagaci a k získání politického kapitálu. Představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin se společně se zástupcem „poskytovatelů“ v triádě a s bývalým i současným „koordinátorem“ domnívají, že hlavním důvodem proč management obce podporoval vytvoření Komunitního plánu byl zájem mít papírový výstup, který by mohl managementu dělat reklamu a sloužit k sebe prezentaci některých jeho členů, zejména „politického představitele“:

*„Politický představitel“ umí krásně prodávat všude, že. Takže sem jezdí samý návštěvy a podobně a „koordinátor“ už z toho šílí, protože dobře ví, jak to je.“
(zástupce poskytovatelů)*

*„[...] já myslím, že [...] zadání města bylo udělat si image [...] To bylo podle mě jako úplně největší zadání [...] vopravdu takový to, volební boom [...], protože je moderní komunitní plánování, všude se o tom mluví, tak se toho chytím. Ted' se mluví hodně o zákoně o sociálních službách, o standardech, o „Standardech kvality“, o samohodnocení, tak my to umožníme.“
(představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)*

2.3.6 Postoj „poskytovatelů“ k zapojení uživatelů v rámci KPSS

Ačkoliv nikdo z dotázaných „poskytovatelů“ není vyloženě proti zapojení uživatelů do KPSS, přesto u nich pozorujeme spíše odměřené zaujetí pro participaci uživatelů na vytváření sociální politiky obce.

Nejsilněji je o důležitosti zapojení uživatelů do celého procesu přesvědčen zástupce „poskytovatelů“ v triádě, který je představitelem jedné z nestátních neziskových organizací a současně lektorem komunitního plánování. Domnívá se, že role uživatele a jeho hledisko by mělo být v KPSS akcentováno a uživatelé by na ně měli mít velký vliv bez ohledu na to, že to úředníkům působí potíže:

„Tak, jak já vidím komunitní plánování sociálních služeb, to je hlavně o zapojení, že jo, toho uživatele [...] „koordinátor“ potom dělal výcvik v Ústí a [...] začal sem přinášet ten ústecký model. No a s tím já se prostě ideologicky neztotožňuju. Protože já tam mám jako prioritu toho uživatele. A městu ten [ústecký model] vyhovuje, protože tady byly takový tendence ty uživatele tam nezávat, protože zdržují. No jo, ale sorry: ‚Zdržují!‘ Nejde o to, abychom ten plán upekli rychle, ale o to, aby to bylo postaveno na těch uživateli [...] No on tam ten uživatel už jako teda vůbec nepracuje. Fakt se to, fakt se z toho stal takovej ten úřednický model a to město z toho vyteží, co půjde ještě vycucá“ (zástupce poskytovatelů v triádě)

Ostatní „poskytovatelé“ na jedné straně účast uživatelů na pracovních skupinách vítají a zvláště manažeři pracovních skupin se snaží podporovat buď jejich přímou účast na jednání pracovních skupin, nebo se alespoň snaží s nimi hovořit o Komunitním plánu a jejich potřebách v jim bližším prostředí. Na druhé straně se ale jeví, že tato činnost „poskytovatelů“ je z jejich strany spíše motivována snahou dostat deklarovaným pravidlům KPSS, než osobním přesvědčením o užitečnosti participace uživatelů pro dosažení cílů KPSS.

„No a my jsme ze začátku ..., teda hodně se stálo o to, aby tam chodily klientky. Protože to jsou prostě maminky od rodin.“ (představitel nevládní organizace a manažer jedné z pracovních skupin)

„Samozřejmě jako ..., ale to je další věc [...] proč je tam jenom část těch klientů, jo ... je přemíra „poskytovatelů“, těch klientů tam je málo, ale chodí do skupiny také klienti, chodí z terénu [...] Jo, že [...] ty informace tam ti klienti dostanou. Ale zase je fakt, že přijdou třeba tři na skupinu a ty informace pouštěj zase dál, že jo, že zase mají okruh svých známých ...“ (první představitel příspěvkové organizace)

„[...] ti klienti byli zvyklí, že všechno dostali teda na stůl. Čekali, až teda se jim vytvoří ... Naopak dneska se to dělá teda obráceně.“ (druhý představitel příspěvkové organizace)

„Třeba ten časopis, vo něm se tam bavíme, to by bylo dobrý tam uveřejnit, aby to senioři dostali, že jo, ty informace.“ (třetí představitel příspěvkové organizace)

Uvedené výroky vyjadřují dvě skutečnosti. Za prvé určitou nestabilitu či nejistotu postoje „poskytovatelů“ vůči participaci uživatelů. (Za projev této nestability a nejistoty můžeme např. považovat tvrzení, že o účast „se stálo ze začátku“, nejasné vyjádření k tomu, že uživatelé budou získané informace „pouštět dál“, častá „ale“ aj.). Za druhé některé z uvedených výroků vyjadřují představu, že smyslem účasti uživatelů je především informovat je. Účast uživatelů na jednáních pracovních skupin je vnímána jako vhodná příležitost, aby byli informováni o sociálních službách, nikoliv však, aby uživatelé spoluvytvářeli cíle a návrhy opatření KP.

Výpovědi dotázaných účastníků KPSS z řad „poskytovatelů“ sociálních služeb naznačují, že ve zkoumané municipalitě zaujímají poněkud odlišný postoj ke klientům (terminologií KPSS k „uživateli“) „poskytovatelé“ z neziskových organizací a z obcí

zřizované příspěvkové organizace poskytující sociální služby. Ti první připouštějí možnost, že by uživatelé mohli být subjekty a mohou svými názory a vyjádřenými potřebami přispět k vytváření lokální politiky sociálních služeb. Ti druzí vnímají „klienty“ spíše jako objekty - ať už informování, či péče. Z tohoto hlediska můžeme vyslovit hypotézu, že při celkové nejednoznačnosti postoje „poskytovatelů“ k participaci uživatelů mají zástupci nestátních neziskových organizací výraznější sklon chápat KPSS participativně, zatímco v představách „poskytovatelů“ z příspěvkové organizace je poněkud zřetelněji přítomny administrativně pojaté představa o KPSS.

2.3.7 Shrnutí

„Poskytovatelé“ jsou kolektivním subjektem, jehož soudržnost a vliv ve zkoumané municipalitě výrazně souvisejí s procesem komunitního plánování. Na tvorbě Komunitního plánu se podíleli svými stanovisky a návrhy, které vyjadřovali zejména na jednáních pracovních skupin a které manažeři těchto skupin tlumočili na jednáních rozšířené triády. Tento prostor pro své působení na politiku a vývoj sociálních služeb v obci se snaží uchovávat i v situaci, kdy k tomu ztrácejí podporu politické reprezentace. Hlavním zájmem „poskytovatelů“, především z řad neziskových organizací, bylo prostřednictvím KPSS a Komunitního plánu změnit dotační a grantovou politiku zkoumané obce nebo alespoň zlepšení vlastní vyjednávací pozice vůči politické reprezentaci obce a managementu obecního úřadu.

O tyto cíle usilovali někteří „poskytovatelé“ z neziskových organizací již dříve tím, že podali vlastní projekt zavádění „Standardů kvality“. Počítali s tím, že jim při realizaci projektu bude partnerem Obec a že předmětem spolupráce bude využití „Standardů kvality“ jako nástroje dotační a grantové politiky obce. Chtěli, aby se financování poskytovatelských organizací stalo závislým na jejich schopnosti naplnit „Standards kvality“. Management obce však podání tohoto projektu nepodpořil. „Politik“ později inicioval a prosadil podobný projekt, ke kterému „poskytovatelé“ zaujali rezervovaný postoj. Jejich rezervovanost byla podle našich zjištění důsledkem několika okolností. Někteří „poskytovatelé“ považovali druhou verzi projektu za plagiát původní verze. Projekt navíc neobsahoval klíčový záměr „poskytovatelů“, pro něž je důležité využít „Standards kvality“ jako nástroje změny dotační a grantové politiky obce. Stalo se tak přesto, že Komunitní plán, který byl v době podání projektu zavádění „Standardů kvality“ již schválen, některá opatření směřující k této změně zahrnoval.

O naplnění uvedených cílů se nyní „poskytovatelé“ snaží prostřednictvím posilování integrity svého zájmového uskupení jednáním v pracovních skupinách a snahou o získání podpory svých strategických partnerů – „koordinátora“ a veřejnosti. Tyto způsoby zlepšování podmínek prosazování svých zájmů uplatňují v souvislosti s prosazováním realizace alespoň některých opatření schváleného Komunitního plánu. Toto úsilí „poskytovatelů“ o realizaci Komunitního plánu lze interpretovat jako projev jejich zájmu o naplnění stanovených opatření, která podle nich sice nepřinesou významnou změnu, alelepší alespoň drobnosti. Kromě toho se dá úsilí „poskytovatelů“ o realizaci KP chápat jako příležitost k prohlubování vlastní integrace a jako prostředek posílení prestiže v očích veřejnosti. Někteří dotázaní pak s přetrváním procesu komunitního plánování spojují možnost a naději, že příští Komunitní plán bude již jejich podstatné cíle obsahovat.

Srovnáme-li postoj a jednání „poskytovatelů“ a „politického představitele“ k realizaci cílů stanovených v KP (v této souvislosti viz 2.1.5.) je patrné, že KP nebyl výsledkem konsenzu všech zúčastněných. Jednotliví aktéři se ztotožňují především s tou částí opatření, kterou do KP sami prosadili. Jak „politik“, tak pracovní skupiny, v nichž mají silné zastoupení „poskytovatelé“, po schválení KP zastupitelstvem usilují o naplnění svého pojetí cílů stanovených v KP. Své aktivity ovšem vzájemně nekoordinují, a naopak jeví se být spíše

konkurenty a své aktivity přinejmenším vzájemně nepodporují, pokud je neblokuje. Tato nespolupráce se na jedné straně projevuje spíše odmítavým postojem části „poskytovatelů“ vůči projektu zavádění „Standardů kvality“, který inicioval „politik“, a na druhé straně údajnou ztrátou zájmu „politického představitele“ poskytovat podporu snaze pracovních skupin o realizaci vybraných cílů v KP.

Závěr

Hlavním cílem první fáze výzkumu bylo rozkrýt a pochopit mechanismy vytváření a implementace vlastní politiky osobních sociálních služeb zkoumaného subjektu - vybrané obce.

V úvodu této zprávy podrobně vysvětlujeme, jakým způsobem proběhl výběr zkoumané jednotky. Můžeme krátce připomenout, že základním kritériem výběru bylo, aby se daný subjekt v rámci své vlastní politiky sociálních služeb zabýval „Standardy kvality“ sociálních služeb. Vytipovali jsme obec splňující tento předpoklad a na počátku výzkumu jsme byli informováni o tom, že politika OSS vybrané obce se v době našeho šetření utváří v kontextu tvorby Komunitního plánu. Podle sdělení představitelů obce byl Komunitní plán postupně vytvořen za spolupráce zadavatele (to je obecní samosprávy a managementu obecního úřadu), „poskytovatelů“ a uživatelů sociálních služeb. Komunitní plán tak měl být výsledkem všeobecného konsenzu uvedených subjektů, respektive jejich představitelů, kteří měli podle vyjádření našich kontaktních osob tyto subjekty zastupovat. V tomto kontextu jsme tedy začali realizovat terénní výzkum, na jehož základě jsme dospěli k následujícím závěrům.

Participativní versus politicko-administrativní model

Prvním závěrem, k němuž jsme dospěli, bylo zjištění, že mezi oficiálně prezentovaným a v obci uskutečňovaným modelem KPSS mohou existovat výrazné rozdíly, že se tyto mohou navzájem principiálně lišit. Deklarovaná participace samosprávy, „poskytovatelů“ a uživatelů na tvorbě cílů a opatření v oblasti sociálních služeb může být v rozporu s de facto hierarchickým, jednostranným přístupem politických představitelů obce a managementu obecního úřadu. Tento rozpor může významně ovlivňovat nejen proces tvorby, ale také implementaci obecní politiky sociálních služeb, která byla v procesu KPSS zformulována a deklarována v KP.

Už v prvních rozhovorech někteří účastníci procesu vytváření Komunitního plánu připouštěli, že deklarovaný participativní model komunitního plánování nebyl fakticky uplatňován. Z počátku jsme se dozvíдали hlavně to, že docházelo k vytěsnění uživatelů, jejichž role v rámci triády se stala převážně formální (viz o tom citace z rozhovorů v kapitole 2.). Postupně se ukazovalo, že participativní model byl okleštěn i v jiných směrech, nejen z hlediska účasti a vlivu uživatelů. Na základě zjištění, která uvádíme a interpretujeme ve 2. kapitole, jsme dospěli k závěru, že na rozdíl od deklarovaného pojetí vykazovala reálná podoba komunitního plánování výrazné prvky administrativně-technického (hierarchického, na administrativními procedurami zpracování informací orientovaného) modelu KPSS.

Důsledkem hierarchického omezování a nedostatku participace některých účastníků procesu KPSS - zejména uživatelů a do značné míry také „poskytovatelů“ služeb - bylo vytvoření Komunitního plánu, s nímž nebyly uvedeni aktéři KPSS výrazně identifikováni. Jinak řečeno, schválený KP nezískal míru konsenzu, která byla potřebná k jeho důsledné implementaci. Na základě vyjádření dotázaných se nicméně zdá, že tlak na to, aby se schválený dokument stal závazným a byl implementován coby politika sociálních služeb daného města, je přinejmenším za strany významné části „poskytovatelů“ poměrně vysoký. Zároveň jsme zaznamenali, že různí účastníci procesu KPSS se výrazně rozcházejí v názorech na míru a způsob realizace přijatého Komunitního plánu, na důležitost jednotlivých cílů a opatření a na význam respektování Komunitního plánu jako politiky sociálních služeb v dané obci. Na jedné straně je politická reprezentace a management obecního úřadu. Tyto subjekty deklarují, že KP je politikou obce a nepřipouští, že by v oblasti sociálních služeb bylo rozhodováno jinak než na základě komunitního plánování a přijatého Komunitního plánu. Představitelé obce v této souvislosti mimo jiné poukazují na to, že se s některými cíli KP

ztotožňují (např. zorganizovat školení pro poskytovatele ve „Standardech kvality“) a sledování těchto cílů je pro ně dokladem realizace Komunitního plánu. Na druhé straně jsou další účastníci KPSS, zejména nevládní neziskoví „poskytovatelé“, kteří za prioritní považují jiné cíle KP a jejich opomíjení vnímají jako důkaz, že pro představitele města je celý dokument pouze nástrojem sebe prezentace navenek bez faktického dopadu na sociální služby ve městě.

Segmenty vlastní politiky obce

Skutečnost, že určitá obec realizuje na svém území KPSS a má vytvořený a politickými orgány obce schválený Komunitní plán (KP), automaticky neznamena, že politika sociálních služeb realizovaná managementem dané obce se důsledně od KP odvíjí, a tedy že vlastní politika sociálních služeb je s KP totožná.

Analýzou dat získaných zejména z hloubkových rozhovorů a relevancích dokumentů jsme dospěli ke zjištění, že ačkoliv existuje vytvořený a zastupitelstvem obce přijatý KP, management obce nadále využívá původní způsob řízení sociálních služeb a - zejména v oblasti financování - uplatňuje stejná kritéria rozhodování, která byla využívána před vytvořením KP. Zdá se tedy, že Komunitní plán příliš neovlivňuje reálnou politiku města v oblasti sociálních služeb a politika sociálních služeb obecní samosprávy důsledně nevychází z Komunitního plánu a není totožná s jeho cíli a opatřeními. Politika obecní samosprávy zahrnuje řadu dalších záměrů a mechanismů rozhodování, které stojí mimo KP. Některé z nich je s ohledem na jejich neformalizovanou povahu možné podchytit jen nepřímo. V této situaci vyvstávají dvě zásadní otázky: Jaký význam KP v obci má, když není totožný se skutečnou politikou sociálních služeb realizovanou v této obci? A dále: Jaká tedy je skutečná politika sociálních služeb zkoumané obce?

První z těchto otázek se mimo jiné zabýváme ve 2. kapitole této zprávy. S odkazem na tuto kapitolu můžeme formulovat další hypotézu, že význam KP, který se nestal základem reálné politiky obce, není rozvojovým dokumentem a stává se nástrojem prosazování nebo úsilí o prosazení partikulárních cílů různých politických subjektů zapojených do procesu KPSS, management obce nevyjímaje.

Na druhou z otázek můžeme v této chvíli odpovědět pouze částečně. Na základě shromážděných dat jsme schopni rozlišit hlavní komponenty, z nichž se celková politika sociálních služeb zkoumané obce skládá (viz níže). Přesto záměry a mechanismy rozhodování, jimiž se tato politika řídí a které mají skutečný dopad poskytování osobních sociálních služeb v organizacích, nemůžeme v této chvíli představit, neboť dotázané kompetentní osoby v této souvislosti zmiňovaly pouze záměry a opatření Komunitního plánu. Rozpoznání faktických záměrů a mechanismů rozhodování a jejich dopadů pro poskytovatelské organizace je jedním z cílů druhé fáze tohoto výzkumu, která bude realizována přímo ve vybrané organizaci poskytující osobní sociální služby. Nicméně vraťme se k již rozpoznávaným hlavním složkám vlastní politiky sociálních služeb zkoumané obce.

Domníváme se tedy, že analyticky by bylo možné rozlišit tři součásti vlastní politiky dané municipality. Za prvé je tu tedy spíše účelově a jednostranně užívaný Komunitní plán. Rozhodnutí, která poskytovatelé vnímají jako klíčová, však většinou nevycházejí z KP a dochází k nim na základě kritérií a pomocí postupů, které stojí mimo KP. Lze tedy předpokládat přítomnost ještě jiných záměrů a pravidel rozhodování, která jsou KP nadřazena nebo stojí mimo něj. To znamená, že existuje určitá reálná politika (RP) managementu obce. KP a RP tedy můžeme považovat za součást vlastní politiky OSS obce.

Teoreticky bychom mohli předpokládat existenci jakési „šedé zóny“, která je pravděpodobně třetí komponentou obecní politiky sociálních služeb. Ta je prostorem pro lobování, klientelismus apod. Tuto sféru nepříliš transparentního vyjednávání a politického rozhodování můžeme považovat za běžnou součást jakékoliv obecní politiky kterékoliv obce.

Jedním z cílů komunitního plánování a vytvoření Komunitního plánu by mělo být zúžení této sféry obecní politiky sociálních služeb. Ta by měla v procesu KPSS být alespoň z části nahrazena transparentnějším vyjednáváním a řízením sociálních služeb na základě cílů, kritérií a opatření, která by měla být v souladu s logikou komunitního plánování přijata po vzájemné dohodě aktéry procesu KPSS a měla by jimi být podporována.

Na základě zkušenosti z vybrané obce jsme dospěli k další hypotéze: pokud vytvořený Komunitní plán není realizován, oblast, kterou jsme nazvali „šedou zónou“ obecní politiky OSS, bude pravděpodobně poodhalena. V námi zkoumané obci se to projevilo tím, že účastníci KPSS ve snaze o realizaci KP poukazují na neprůhlednost některých politických rozhodnutí, jejichž legitimitu mohou zpochybňovat poukazem na jejich nekompatibilitu se schváleným KP. Přestože se ve zkoumané obci nepodařilo schválením prvního KP nahradit původní RP, která se vytváří v „šedé zóně“, můžeme předpokládat, že bude-li proces KPSS v obci pokračovat, aktivita účastníků KPSS, kteří mají zájem na realizaci záměrů a opatření KP, postupně podpoří splnutí RP s principy a cíli KP.

Motivace „poskytovatelů“ postupovat tímto směrem může být posílena „klimatem nejistoty“. Tímto termínem označujeme skutečnost, že v situaci, kdy jsou KP a RP „rozdvojeny“ nemusí být alespoň některým „poskytovatelům“ jasné, jakým způsobem se bude o jejich záležitostech rozhodovat. Zda převáží obvyklé postupy města či zda a do jaké míry bude při rozhodování zohledněn schválený Komunitní plán. Pokud jsou RP a KP rozdvojeny, stává se situace „poskytovatelů“, zejména nevládních neziskových organizací, ještě složitější, než před vytvořením KP. Na druhé straně je zde díky KPSS vytvořený „taktický prostor“ pro úsilí přimět představitele města k respektování KP. Prostor pro jednání s politiky se stal členitějším, zástupci „poskytovatelů“ mohou využívat širší škálu nástrojů vyjednávání a jsou nuceni manévrovat o něco složitějším způsobem. „Poskytovatelé“ jsou díky integritě, kterou získali během KPSS tento prostor schopni využívat. To se ovšem ve zkoumané obci bohužel (zatím) netýká uživatelů.

Uplatnění „Standardů kvality“ v kontextu vlastní politiky dané obce

V situaci, kdy KP je představiteli a managementem obce využíván jako jeden z prostředků získávání zdrojů a politické prestiže, které jsou klíčovými záměry jejich RP, „Standardy kvality“ nemohou plnit některými aktéry KPSS očekávanou funkci nástroje rozdělování zdrojů podle dosažené kvality poskytovaných služeb.

Způsob využívání „Standardů kvality“ se v takové situaci z hlediska vnějšího pozorovatele projevuje tím, že představitelé a management obce prosadili realizaci evropskými fondy financovaného projektu zavádění „Standardů kvality“ do organizací, přičemž deklarují, že tento projekt vychází z KP a že jeho realizace přispěje ke zkvalitnění poskytovaných služeb. Odmítají však aplikovat „Standardy kvality“ jako nástroj rozdělování zdrojů mezi „poskytovatele“ a z toho plynoucí změny vlastní dotační a grantové politiky.

Dalším důsledkem toho, že političtí představitelé obce využívají „Standardy kvality“ jako nástroj získávání dotací z evropských fondů, aniž by tyto zdroje chtěli primárně využít pro zkvalitnění sociálních služeb, je, že neziskový „poskytovatelé“, kteří zavádění „Standardů kvality“ z vlastní iniciativy již dříve podporovali, a nelze proto říci, že by je odmítali, se v rozhovorech staví ke zmíněnému projektu zavádění „Standardů kvality“ spíše odmítavě. Příčinou je, že projekt, který má zavádění „Standardů kvality“ podpořit, vnímají „poskytovatelé“ jako spíše samoúčelný a okolnosti jeho vzniku a realizace jako poměrně neprůhledné. Navíc podle nich nepodporuje dosažení jejich klíčových cílů - změny dotační a grantové politiky obce a rozptýlení „šedé zóny“ rozhodování, která je pro ně zdrojem nejistoty.

Můžeme tedy vyslovit další hypotézu: tak, jako s KPSS a KP, i se „Standardy kvality“ spojují různí aktéři obecní politiky sociálních služeb různé významy a stejně jako

KPSS a KP mohou „Standardy kvality“ sloužit jako nástroj sledování partikulárních cílů jednotlivých subjektů, které nemusí přímo souviset se snahou dosáhnout změny v oblasti sociálních služeb.

V této souvislosti je užitečné položit si otázku, z jakých důvodů se v kontextu takto nastavené politiky obce jednotliví „poskytovatelé“ „Standardy kvality“ zabývají. Hlavní motivace, která je k tomu vedla či vede, bude pravděpodobně hrát významnou roli v tom, zda bude docházet pouze k jejich formálnímu naplňování či zda se „poskytovatelé“ budou snažit o jejich reálnou aplikaci. Je například rozdíl, zda se konkrétní „poskytovatel“ zabývá „Standardy“ proto, aby tím mohl následně argumentovat při vyjednávání např. o zdroje a vylepšit svou pozici v rámci lobování, nebo zda se ztotožňuje kupříkladu s požadavkem, aby zavádění „Standardů kvality“ v rámci KPSS vedlo ke zkvalitnění služeb pro uživatele. V prvním případě by byla pravděpodobnost, že se „poskytovatel“ spokojí s toliko formálním naplňováním „Standardů kvality“ „na papíře“. Ve druhém případě by bylo možné očekávat, že se daný „poskytovatel“ bude snažit o jejich reálné naplňování. V úvahu také připadá možnost, že se daný „poskytovatel“ věnuje „Standardům kvality“ a snaží se o jejich zavádění nezávisle na obecní politice sociálních služeb. V takovém případě bychom sice pravděpodobně zjistili vliv „Standardů“ na kulturu poskytování služeb v tomto zařízení, ale nebylo by možné hovořit o vlivu vlastní politiky města na tento stav v daném zařízení.

Abychom mohli podchytit různé podoby interakce mezi politikou sociálních služeb dané obce a způsobem, jímž „Standardy kvality“ využívají „poskytovatelé“, a díky tomu pochopit, zda a jak politika obce působí na kulturu poskytování služeb uživatelů, musíme provést podrobné šetření toho, jak na využití „Standardů kvality“ politikou obce reagují lidé přímo v poskytovatelských organizacích.

Literatura

- BALDWIN, M.: Care Management and Community Care. Social work discretion and the construction of policy. Ashgate, Aldershot-Burlington USA-Singapore-Sydney 2000.
- DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. (eds.): Handbook of Qualitative Research. Sage, London 1994.
- ELMORE, R. F.: „Backward Mapping: Implementation Research nad Policy Decisions“, *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4 (Winter, 1979-1980), pp. 601-616.
- FLICK, U.: An Introduction to Qualitative Research. Sage, London 1998.
- HADLEY, R.; MCGRATH, M.: When Social Services are Local. The Normanton Experience. George Allen and Unwin, London-Boston-Sydney 1984.
- Komunitní plánování - věc veřejná (průvodce). MPSV, Praha 2002.
- MUSIL, L.: Kultura služeb sociální práce. In: Sociální studia, ročník 4, 1999, s 105-113.
- MUSIL, L.: „Ráda bych Vám pomohla, ale...“ Dilemata práce s klienty v organizacích. Marek Zeman, Brno 2004.
- MUSIL, L.; HUBÍKOVÁ, O; KUBALČÍKOVÁ, K: Standardy kvality a kultura sociálních služeb: Jaká napětí mezi politikou sociálních služeb a kulturou práce s klientem v domech na půl cesty mohou vznikát z hlediska kvality sociálních služeb? VÚPSV(výzkumné centrum Brno), Praha 2003.
- Průvodce procesem komunitního plánování sociálních služeb. MPSV, Praha 2004.
- Standardy kvality sociálních služeb. Pracovní materiály MPSV z let 2000-2001.
- WINKLER, J.: Implementace: Institucionální hledisko analýzy veřejných programů. MU Brno, 2002.
- Zavádění standardů kvality sociálních služeb do praxe: Průvodce poskytovatele. MPSV, Praha 2002.

Další zdroje³

- Materiály relevantních organizací poskytujících sociální služby
- Periodikum zkoumané obce
- Komunitní plán zkoumané obce
- www stránky relevantních expertních organizací
- Zápisy ze zasedání zastupitelstva a rady obce
- Zápisy ze zasedání zastupitelstva a rady kraje

³ Z důvodu zajištění anonymity participantů výzkumu neuvádíme kompletní citace.