

Komunitní plánování jako součást reformy sociálních služeb

Úvod

Komunitní plánování probíhající v regionu Písecka představuje jednu z částí česko – britského pilotního projektu „Podpora MPSV při reformě sociálních služeb“. Cílem je ověřit, nakolik může metoda komunitního plánování, běžně ve Velké Británii užívaná jako způsob plánování a rozvoje sociálních služeb, přispět k efektivnějšímu poskytování sociálních služeb v ČR. Příprava plánu, jehož první verze byla jeho tvůrci slavnostně předána ministrowi Špidlovi na konci července t.r., je procesem odehrávajícím se na místní úrovni a předpokládajícím zapojení zadavatelů, poskytovatelů a uživatelů služeb a jejich vzájemnou dohodu o podobě služeb v regionu. Základem optimálního zajišťování sociálních služeb má být kromě jiného zejména podrobná analýza potřebnosti různých druhů sociálních služeb, zmapování jejich zdrojů a zjištění sociálních potřeb a přání občanů žijících v dané lokalitě.

Reforma sociálních služeb

Projekt se uskutečňuje jako součást rozsáhlé reformy sociálních služeb. Nynější situace ve sféře sociálních služeb vyžaduje radikální změnu reagující na aktuální dění a beroucí v úvahu dosavadní a v poslední dekádě zvláště rychlý vývoj v této oblasti. Celý proces zohledňuje nové moderní trendy týkající se systému sociálních služeb a přímo se v něm promítá přibližování evropským standardům. V úvodu je nutné zdůraznit, že tento proces byl iniciován samotnými uživateli služeb, kteří se oprávněně domnívají, že mohou spolurozhodovat o svém osudu, o formě a zejména kvalitě poskytovaných služeb. Ve svobodné společnosti jsou to právě oni, kteří mohou svobodně rozhodovat o volbě poskytovatele. Stát musí sehrát roli toho, kdo nabízí, event. kontroluje, přitom však rigidně centrálně nerozhoduje od „zeleného stolu“ o jediném správném řešení sociálního deficitu příjemce služeb.

Hlavním záměrem je vytvořit takový systém sociálních služeb, v němž by byla zaručena dostupnost služeb pro všechny osoby, které se ocitnou v nepříznivé životní situaci, přičemž je nezbytné zároveň garantovat kvalitu služeb, zavést jejich účinnou kontrolu, vytvořit způsob plánování služeb a v neposlední řadě vymezit požadavky na profesionalitu pracovníků v sociálních službách.

Sociální služby musí být dle principu rovných příležitostí k dispozici každému, kdo by pomoc potřeboval, musí umožnit řešení situace konkrétního uživatele v jeho přirozeném prostředí, a to v co nejvyšší míře samostatnosti a způsobem, jež by byl v souladu s jeho potřebami a zájmy. Poskytnutí možnosti k rovnoprávné účasti uživatelů služeb na společenském životě i ekonomické činnosti, jejich aktivizace jako subjektů, které mohou mít vliv na podmínky a způsoby uspokojování sociálních potřeb i podpora nezávislosti, transparentnost systému a individualizace služeb představují zásadní principy, jejichž naplnění je cílem reformy.

Česko – britský projekt spolupráce při reformě sociálních služeb

K praktickému naplnění některých jmenovaných bodů, k terénnímu ověřování nově projektované sociální legislativy – k tomu napomáhá zmíněný česko – britský projekt.

Strukturálně probíhá členěný na tři vzájemně propojené moduly, jejichž náplň se tématicky odlišuje. Modul 1 je zaměřen na komunitní plánování; zabývá se přípravou komunitního plánu jako předpokladu pro efektivní poskytování služeb v regionu. Práce Modulu 2 je zacílena na ověřování standardů kvality sociálních služeb a s tím související proces akreditací a vzdělávání odborníků. Modul 3 se zabývá analýzou činnosti MPSV a vytvářením národních priorit sociální politiky včetně rozvoje informační strategie.

Souvislost projektu s reformou spočívá v tom, že prostřednictvím výstupů z jednotlivých modulů je možné prověřit praktické fungování načrtnutých modelů a dle konkrétních výsledků z terénu zpětně reagovat na původní návrhy a představy. Hlavní přínos tak představuje možnost verifikace navržených postupů a identifikace změn, které je nutné učinit na základě poznatků zjištěných v jednotlivých modulech.

Modul 1 – komunitní plánování se soustřeďuje na rozhodování o zajištění a podobě sociálních služeb na místní úrovni. Jeho nejdůležitější očekávané a průběžně dosahované výsledky jsou:

- zmapování současné nabídky provozovaných služeb,
- zpracování studie potřeb v oblasti sociálních služeb v regionu,
- ustanovení institucí nutných ke vzniku plánu ,
- zavedení postupů pro komunitní plánování,
- zvýšení dovedností místních manažerů služeb,
- zlepšení spolupráce mezi poskytovateli a zadavateli sociálních služeb,
- stanovení podpůrných prvků pro formulaci strategických koncepcí MPSV
- vytvoření komunitního plánu

Komunitní plánování sociálních služeb v Písku v roce jedna

Během posledních dvou až tří let se „komunitní plánování“ stalo téměř módní záležitostí. Cesta ke komunitnímu plánu je však krkolomnější, než se na první pohled zdá. Zkušenosti těch, kdo již začali, to potvrzují. Co to vlastně je komunitní plánování a v čem jsou jeho úskalí? To jsou otázky, které si klademe i v okrese Písek. Během prvního roku pilotního projektu se vyjasnily mnohé věci, se kterými bychom odbornou i laickou veřejnost chtěli postupně seznamovat.

Než se dostaneme k vlastnímu komunitnímu plánování stojí za to podívat se na plánování z různých úhlů. Kolem plánování je mnoho polemického a mnohé, co se zdá být zcela jasné, se v průběhu vytváření plánu ukazuje jako neplatné. Zřejmě proto, že v nás přežívají rudimentální historické zkušenosti.

a) Relikty centrálního plánování

Nemůžeme popřít, že dlouhá a nekompromisní historie centrálního plánování odezněla bez následků. Naopak, následky jsou hluboce zakořeněné a mimo jiné způsobují, že pojem plánování v sobě skrývá mnoho negativních konotací včetně dichotomie my a oni. Plán dělali oni a bez nás, takže my jsme jej nedodržovali jak v ukazatelích, tak v plnění. Plánování byla jakási fikce, odtržená od reality a život lidí s ní neměl nic společného. Přestože nyní nežijeme v centrálně plánované ekonomice, mnoho z minulosti přežívá v povědomí dodnes. Takže ještě dnes, když se řekne plánovat, vystoupí z hlubin typické postoje:

- je nejlepší to mít rychle hotové

- plán se dělá pro někoho zvenku
- my bychom plánovali jinak, kdyby to bylo naše
- plánování mají dělat odborníci
- plán není skutečnost
- plán není něco, čím bychom se hodlali skutečně řídit
- plán je jednorázová záležitost

Pokud stále ještě takovéto vlastní postoje reflektujeme, může to vést k tomu, že komunitní plánování je mnohými vnímáno jako „zadání shora“.

b) Rozpočtové plánování

Většina úředníků, poskytovatelů sociálních služeb a laiků zná postupy rozpočtového plánování. Spočívají v tom, že přidělený objem peněz je rozložen na kapitoly a podkapitoly v jejichž kolonkách se rozpustí. Nejsou-li to účetní kapitoly, může to být obálkový systém mnoha domácností. Jinými slovy: „máme tolik a tolik, takže si můžeme dovolit to a to“. Takto se rozdělují státní peníze, tvoří rozpočty samospráv, plánují výdaje domácností. Je to nejběžnější způsob, který ovšem stojí na tom, že objem peněz je limitován objektivními podmínkami

- zaprvé zvenku,
- zadruhé předem,
- zatřetí nehnutelně.

Život a potažmo sociální služby jsou ale o něčem jiném: většinou se musí plánovat, aniž jsou předem zajištěné objemy peněz. To je ovšem obtížné a je nutné použít jiné plánovací postupy.

c) Plány rozvojových strategií

Prvním „netradičním“ postupem plánování, který se u nás rozšířil, jsou plány rozvojových strategií či plány rozvoje, které se sestavují pro různé úrovně územního členění, od republikového až po mikroregiony. Mnoho lidí udělalo v těchto plánech mnoho práce. Naučilo se přitom novým a netradičním plánovacím krokům. Jde o řízenou týmovou práci (především) zainteresovaných odborníků, která je v závěru předkládána veřejnosti. Pro toto plánování je zpracována metodika přesných postupových kroků a cílů.

Plánování rozvojové strategie má svá specifika: je iniciováno zvenčí, dělají jej odborníci – obvykle externisté, kteří shromažďují podklady, navrhují výstupy a tak je vlastní týmová práce omezena na minimum.

Přestože plány rozvojových strategií jsou nejvíce otevřené a v mnohém se blíží komunitní práci (což je něco jiného než komunitní plánování), jsou stejně jako předchozí podoby plánování „dělány“ expertně, to znamená „těmi chytrými pro ty druhé“. Díky tomu se mohou dostávat do situace, že jsou ideální pro řídicí pracovníky, pro správy a samosprávy, nebo z hlediska modelu komunitního plánování - pro zadavatele. Poslouží jim datovými analýzami, demografickými a jinými rozbory, poskytnou podklady pro kvalitní a zodpovědné řízení.

Komunitní plánování

Krok k vlastnímu komunitnímu plánování, tj. domlouvání se v komunitě o potřebných sociálních službách, spočívá v překonání právě těchto plánovacích mechanismů. To znamená přistoupit na představu, že i v oblasti sociálních služeb funguje trh se svými mechanismy, různé strany zúčastněné na tomto trhu mají odlišné, možná protichůdné zájmy a potřebují je prosadit, souhrnná spokojenost zúčastněných stran – a tedy celé komunity – roste efektivním vyjednáváním, které vede ke stabilizování tržních mechanismů v dané sféře.

Některé aspekty komunitního plánování

1. Komunitní plánování je metoda, která řeší složité společenské, mravní a ekonomické vztahy vyjednáváním o budoucích krocích a spoluprací při jejich uskutečňování. Může být použita pro nejrůznější oblasti včetně plánování sociálních služeb.
2. Komunitní plánování sociálních služeb je konsensuální metodou, která je nejúčinnější v prostředí, kde existuje trh sociálních služeb, na kterém participují tři základní zúčastněné strany: zadavatelé, poskytovatelé a uživatelé sociálních služeb. Tyto strany v procesu komunitního plánování společně vyjednávají a spolupracují na řešení sociální situace komunity.
 - a. Zadavatelé, to jsou subjekty, které služby platí, zřizují, zadávají, organizují a dělají na ně výběrová řízení (např. úřady státní správy, úřady samosprávy a volbami pověřené zastupitelé, nadace či grantové agentury, sponzoři apod.). Zadavatelé obvykle mají zpracovány plány strategického rozvoje sociálních služeb. Cílem zadavatelů je nakoupit občanům co nejkvalitnější služby co nejlevněji – k tomu potřebují znát standardy kvality, zdroje svého regionu, demografii, statistiky atd. Zatím naše poznatky ukazují, že zadavatelé jsou zřejmě skupinou nejméně konstituovanou. Nemají povětšinou zformulovanou a zveřejněnou představu o službách, které chtějí zajišťovat a jak tyto služby mají vypadat. Zadavatelé nemají jednotná pravidla a ustálené rozhodovací postupy o financích určených na sociální služby a jejich rozdělování. To je předmětem nejostřejší kritiky ze strany poskytovatelů.
 - b. Poskytovatelé, to jsou subjekty, které služby provozují, prodávají, uskutečňují, dodávají, poskytují, ať jako subjekty státní nebo nestátní (např. rozpočtové a příspěvkové organizace, OPS, občanská sdružení, fyzické osoby, aj.). Poskytovatelé vytvářejí plány či projekty na zachování a rozšiřování svých zařízení, pracovních míst a služeb, které poskytují. Cílem poskytovatelů je udržet a rozvíjet zařízení, v nichž poskytují sociální služby. Opírají se přitom obvykle o vlastní průzkumy potřebnosti svých služeb a spokojenosti svých klientů. Poskytovatelé soutěží na trhu o získání prostředků na udržení své existence především cenou a kvalitou služeb, které nabízejí. Poskytovatelé se i při neplně čitelných finančních pravidlech naučili přežívat a našli si své cesty k povětšinou vícezdrojovému financování. Přesto jsou skupinou, která je reformou sociálních služeb a přechodem k jejich komunitnímu plánování nejohroženější. Oni nesou na svých bedrech důsledky realizace sociální reformy a existence jejich zařízení bude změnami vystavena možnému ohrožení.

- c. Uživatelé, kteří jsou nejpočetnější skupinou, služby přijímají, nakupují, spotřebovávají (fyzické osoby, občanská sdružení, apod.). Uživatelé vycházejí z těch svých potřeb a přání, k jejichž naplnění potřebují pomoc sociálních služeb. Sdružení uživatelů zkoumají mj. spokojenost s poskytovanými službami, jejich kvalitou, srovnávají nabídky služeb a poptávku po nich. Cílem uživatelů jsou služby poskytované lidsky a s respektem, služby dostupné, levné a kvalitní. Uživatelé umí tyto kategorie velmi přesně posoudit. Zdá se, že mají v tuto chvíli nejlépe propracovanou organizaci svých sdružení. Přesto jsou skupinou, která se do procesů komunitního plánování nejméně zapojuje. Ani zadavatelé, ani poskytovatelé jim zatím neumějí nabídnout dostatek prostoru. Tímto vyloučením je naneštěstí podporován mýtus, že lidé např. s těžkým zdravotním postižením, nezaměstnaní, s nízkými příjmy, příslušníci menšin a podobní, nejsou schopni přispět do vážné debaty a odborných analýz.
3. Tyto tři skupiny, které můžeme nazvat „komunitním trianglem“, utvářejí instituce, které jsou tvůrčí v procesu komunitního plánování sociálních služeb (Řídící komise, pracovní skupiny). K prezentaci svých výsledků a dohod svolávají veřejná fóra a konference. Všechna jednání jsou otevřená a publikovaná dostupným způsobem, např. na Internetu. Zhruba jednou za rok (ale i častěji) předkládají výsledky či souhrn své práce v podobě komunitního plánu veřejnosti k připomínkování, posouzení, diskusi a podnětům. Vyjednávání organizuje a svolává kterákoli strana zúčastněná v procesu komunitní domluvy. Obvykle tuto starost na sebe bere státní správa, přitom je však nutné garantovat rovnoprávné postavení všech tří stran.
4. Analýzy, rozborů, statistická data, expertní posouzení, výzkumy, atd., jsou v komunitním plánu potřebné jen do té míry, v jaké je potřebuje některá ze zúčastněných stran k prosazování svých zájmů, čili k argumentaci. Bez zasazení do tohoto účelového kontextu ztrácejí analýzy a rozborů samy o sobě pro komunitní plánování smysl.

Zkušenosti z Velké Británie

Ve Velké Británii, odkud celý pilotní projekt čerpá know-how, se ukazuje, že úspěšné samosprávy se v rámci komunitního plánování vyznačují následujícími rysy: důrazem na procesy a metody plánování (jednání komunitního trianglu) mu dávají vyšší důležitost než konečné podobě plánu
důrazem na místní podmínky a konkrétní přání zúčastněných stran, kterým dávají vyšší prioritu než osvědčeným metodologiím
soustavným a aktivním informováním veřejnosti o procesech probíhajících v komunitním plánování

Je to podle našich zkušeností možný návod, jak přistupovat k jednání v rámci komunitního trianglu a ukazuje, že právě otázky vedení a organizování komunitní diskuse jsou klíčem ke zvýšení spokojenosti stejně jako ke zvýšení kvality a efektivnosti poskytovaných sociálních služeb.

O ostatních aspektech komunitního plánování, zejména dosavadních reálných poznatcích a struktuře fungování projektu v praxi (Řídící výbor, řídicí komise, pracovní skupiny sestavené s ohledem na komplexy služeb tak, jak jsou definovány v návrhu věcného záměru zákona, apod.) bychom rádi referovali v dalším článku

připravovaném v souvislosti s prvním výročním začátkem celého projektu v říjnu tohoto roku.