

MATOUŠEK, O.: *Systémové projekty*. In: Matoušek, O. a kol., *Metody a řízení sociální práce*, Portál, Praha 2003

V souvislosti s postupným převodem poskytování sociálních služeb do působnosti samosprávných územních celků je nezbytné počítat s přípravou určitých objektů, které budou pro zajištění jednotlivých typů služeb potřebné. Na základě analýzy a porovnání všech údajů, s přihlédnutím k prognózám vývoje obyvatelstva bude nezbytné v závěrech doporučit i případné zabezpečení investiční činnosti tak, aby na předpokládaný nárůst potřeby pomoci určité sociální skupině bylo možno v potřebném rozsahu i předstihu reagovat.

V závěrech by bylo vhodné zabývat se i problematikou dopravní obslužnosti. Praxe ukazuje na opodstatněnost komplexního řešení dopravní obslužnosti jednotlivých skupin obyvatel, např. skupiny těžce zdravotně postižených občanů, a to jinými způsoby, než je tomu dnes.

S ohledem na stávající praxi, která více či méně preferuje služby sociální péče před službami sociální intervence, bude nezbytné v závěrech analýzy věnovat zvýšenou pozornost právě těmto službám a přitom plně zužitkovat poznatky získané z vlastního šetření, doporučovaného v části této studie popisující shromažďování dat a údajů pro analýzu.

Závěry analýzy by měly obsahovat i pravidla pro komunikaci orgánů samosprávných územních celků s nestátními subjekty, které na území obce poskytují potřebné sociální služby. Je nezbytné, aby v rámci spolupráce mezi jednotlivými subjekty poskytujícími sociální služby byla identifikována tzv. bílá místa, tj. potřebné služby, které nikdo v daném území dosud neposkytuje.

Závěry dokumentu by rovněž měly obsahovat odpověď na otázku, do jaké míry sociální aktivity ovlivňují možnosti rozvoje územního celku a jaký mají vliv na uspokojování životních potřeb občanů. Nedílnou součástí musí být i odhad nákladů. Závěry rovněž mohou obsahovat formulace úkolů formou projektů s termíny jejich realizace.

Literatura

- Analýza vývojových trendů a potřeb územní distribuce služeb sociální intervence.* Grant Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, č. GK MPSV-01-44/99, nepublikovaná zpráva.
- Kolektiv (1998): *Demografie (nejen) pro demografy.* SLOM, Praha.
- Niederle, P. a kol. (1997): *Obce, města, regiony a sociální služby.* Socioklub, Praha.
- Tomeš, I. (2001): *Sociální politika – teorie a mezinárodní zkušenost.* Druhé vydání, Socioklub Praha.
- Tomeš, I. (ed.) (2002): *Sociální správa.* Portál, Praha.
- Vybavenost obcí, měst a regionů službami sociální pomoci.* (1997) Grantová studie MPSV ČR, Socioklub Praha.

Systemové projekty

Oldřich Matoušek

17.1 Systemové projekty jako součást makropraxe v sociální práci

Významné iniciativy v sociální oblasti jsou buď opřeny o silnou vizi jednoho člověka či malé skupiny lidí (pak jsou jejich nositeli obvykle nestátní organizace), nebo vznikají z rozhodnutí státních správy či samosprávných orgánů. Tyto orgány mohou reagovat na potřebu pocíťovanou velkou částí občanů, kterou např. indikují průzkumy veřejného mínění, nebo příslušný orgán státní správy, resp. územní samosprávy může sociální problémy zjišťovat sám, navrhovat a realizovat opatření, která je řeší, nebo se dokonce může pokoušet předcházet vzniku určitých problémů, jejichž závažnost veřejnost ještě nevnímá.

Tato kapitola se bude zabývat sociálními projekty, jejichž rozsah přesahuje individuální a skupinovou úroveň. Tím není řečeno, že projekt, který reagoval na problém v malém měřítku, se nemůže stát zárodkem projektu širšího, jehož působnost je regionální, státní či mezinárodní. Pro projekty s širokým záběrem používáme označení systémové projekty.

Systemové projekty jsou součástí tzv. makropraxe v sociální práci. Do makropraxe jsou počítány komplexnější úrovně oborové praxe, přesahující práci individuální a skupinovou. Jsou to obvykle:

- řízení organizací;
- kontaktní a koordinační práce s organizacemi;
- projekty týkající se velkých místních společenství;
- navrhování, řízení a hodnocení systému sociálních služeb;
- iniciativy ovlivňující místní, regionální a státní sociální politiku.

17.2 Systémová stránka individuálních a skupinových problémů

Každý případ, se kterým se sociální pracovník setkává, má jak stránku osobní, tak stránku skupinovou, komunitní i stránku systémovou. Názornou ilustrací jsou následující příklady.

Sedmnáctiletý Jiří se třemi kamarády ukradl několik lahví alkoholu v supermarketu. Prodavačku, která se pokusila ho zadržet, při tom povall na zem. Sociální pracovník stojící před úkolem navrhnout nejlepší druh reakce na Jiřího čin, zjistí, že Jiří trpí od dětství syndromem hyperaktivity, který pro něj byl velkým hendikepem v základní škole i v učení; kromě toho má od puberty sklon ke zkratkovitým, agresivním reakcím. V rodině byly dlouhodobé problémy – otec nadměrně pil, odstěhoval se pryč, když Jiřímu bylo 12 let, matka pak střídala partnery, ale Jiří se žádným z nich nenavázal užší vztah. Kromě těchto problémů nižší úrovně existují v Jiřího případě i problémy nadindividuální: parta, s níž se Jiří kriminálního činu dopustil, vznikla v diagnostickém ústavu, do kterého byl před rokem poslán proto, že nechodil do učiliště.

Jana vyrůstala od narození v dětských domovech. Matka ji porodila jako svobodná, otcova totožnost byla úředně neznámá. V devatenácti letech Jana dětský domov opustila; bydlela v ubytovně, kde se seznámila s několika mladými ženami, které se živily jako tanečnice a striptérky. Jana a dvě další z těchto žen se rozhodly pracovat jako tanečnice v nočním podniku v zahraničí, kde byly okamžitě po příjezdu přinuceny k prostituci a začaly brát drogy. Po návratu do vlasti se Jana dostala do léčebného zařízení. V dětství byla citově deprivovaná nepřítomností rodičů a ústavní výchovou. K rizikovému způsobu života ji strhla kamarádka, která pro ni byla po opuštění ústavu jedinou blízkou osobou. Na makroúrovni byl především problém v tom, že nebyla zvolena forma náhradní rodinné péče, která by se co nejvíce blížila rodině, a druhotně v tom, že při přechodu z ústavního prostředí do běžného života Jana neměla přiměřenou oporu ve formě „domu na půl cesty“ nebo podobného zařízení a dostala se do vlivu skupiny dívek, které ji přemluvíly k rizikové práci v cizině.

17.3 Postoj pracovníka k systému

Sociální pracovník je v našich podmínkách téměř vždy závislý buď na státu, nebo na nestátním právní subjektu, který jeho činnost financuje. Státní organizace poskytující sociální služby jsou součástí státní správy a prostředky čerpají z rozpočtu příslušného ministerstva. Většina tuzemských nestátních organizací také čerpá prostředky z příslušných resortních rozpočtů, příp. z roz-

počtu obcí. Organizace čerpající prostředky ze zdrojů nezávislých na státní správě a samosprávě (z nadací, z mezinárodních programů) jsou závislé na grantové politice donátorů.

Přes tuto závislost by profesionál měl umět kriticky hodnotit systémový kontext vlastní práce, počínaje politikou nadnárodních organizací, přes politiku státních orgánů až k politice orgánů s regionální či místní působností. Kritické hodnocení vlastní organizace z hlediska zájmů zaměstnanců nedělá zaměstnancům problémy, ale kritické hodnocení vlastní organizace jako systému reagujícího na potřeby klientů je něco jiného – takové zhodnocení vyžaduje zcela jinou „optiku“, než jakou je optika zaměstnance.

Výsledkem kritického hodnocení systémů nadřazených jednotlivé sociální službě (příp. jednotlivé organizaci) mohou být následující závěry:

- Systém potřebu klienta vnímá jako oprávněnou a reaguje na ni nejlepším možným způsobem.
- Systém potřebu klienta vnímá jako oprávněnou, ale reaguje na ni způsobem pro klienta nepříznivým.
- Systém potřebu klienta nevnímá jako oprávněnou, a proto na ni nereaguje.

První typ hodnocení nebude v našich podmínkách častý z důvodů, které jsou nasnadě: Jak zákony, resp. jiné normy, tak organizace poskytující sociální služby přežívají z časů státního socialismu, jehož sociální doktrína některé problémy nechtěla znát vůbec a jiné řešila tradičními způsoby, aniž se zabývala důsledky pro jednotlivé klienty. Vytváření velkých, soukromí nerespektujících kolektivů v ústavních zařízeních, vytlačování jakkoli hendikepovaných lidí mimo okruh „normální společnosti“, neúcta ke klientům, kteří nebyli považováni za plnohodnotné lidské bytosti, necitlivost k jejich individuálním potřebám – to byly principy, jež sice nikdo nemohl veřejně hájit, ale které ve skutečnosti pronikaly soustavou sociálních služeb. Organizaci sociálních služeb, způsob práce v nich i přístup ke klientům nebylo možné změnit z roku na rok. Potřeba systémových změn je proto dnes u nás vysoká.

Při popisu interakce mezi profesionály a institučními systémy, v nichž profesionálové působí, je možné role aktérů jednoduše dělit na ty, kteří služby poskytují, a na ty, kteří vznášejí požadavky. Například Kabele (1993) v tomto duchu odlišuje „stranu řešitelů problému“ a „stranu nárokovatelů“:

Nejpočetnější skupinu strany nárokovatelů tvoří zpravidla jednotlivci vystaveni obtížím, které za daných okolností nemohou zvládat na očekávané úrovni (tj. prvotní řešitelé). Stranu řešitelů představují obvykle instituce legitimované politickou potřebou nadindividuálních řešení problémů (služebností), které se ovšem také přirozeně zajímají o svou vlastní prosperitu. „Nelegitimní“ zájmy institucí a „nekonečné množství“ nároků zpohodlněných nárokovatelů, přenášejících na instituce odpovědnost, staví obě strany do protichůdné pozice. (Kabele, 1993)

Takové dělení rolí má význam zejména v koncepční diskusi o principech sociální politiky. Pro popis situace sociálního pracovníka se hodí málo, neboť sociální pracovník může být současně řešitelem problému – v případech, ve

Spektrum možností při volbě cílové skupiny si ukážeme na příkladu romských dětí, které se bez podpory neudrží na standardní vzdělávací dráze odpovídající jejich nadání.

Projekt podpory romských dětí na vzdělávací dráze by mohl zahrnovat následující skupiny:

- A děti před vstupem do základní školy (ZŠ);
- B děti, které jsou ve zvláštní škole (ZvŠ), ale vlastně tam nepatří;
- C děti, které jsou na prvním stupni ZŠ, nemají dostatečný sociální kapitál k dosažení nejvyššího možného vzdělání;
- D děti, které jsou na druhém stupni ZŠ a nemají dostatečný sociální kapitál k dosažení nejvyššího možného vzdělání;
- E děti, které opakují ročníky v ZŠ (je to podmnožina skupiny D);
- F děti, které po ukončení ZŠ v 9. ročníku nenastoupily do učení ani do další školy;
- G děti v učilištích, které mají předpoklady pro vyšší typ vzdělání;
- H děti na středních školách, které mají předpoklady pro vyšší typ vzdělání.

Je zřejmé, že i při širokém rozsahu systémového projektu nebude možné všechny výše vypočítané skupiny podpořit najednou – bude nutné mezi nimi stanovit priority.

Akční systém

Akční systém zahrnuje všechny předpokládané aktéry změny (jeho jádrem jsou ti, kdo řídí proces řešení problému).

Akční systém pro systémový projekt podporující romské děti na vzdělávací dráze na principu tutorství (kdy jeden pomáhající dobrovolník vytvoří pár s jedním klientem) by mohl zahrnovat:

- expertní skupinu, která zpracuje metodiku projektu;
- expertní skupinu monitorující průběh projektu formou akčního výzkumu;
- skupinu lektorů, která zaškolí pedagogy;
- zaškolené pedagogy a organizátory praxí vyšších odborných škol a univerzit;
- studenty těchto škol, kteří budou v projektu pracovat jako dobrovolníci;
- zainteresované učitele škol, kam docházejí romské děti;
- rodiče romských dětí;
- romské děti – přímé účastníky projektu;
- romské děti – kandidáty na účast v projektu;
- zástupce zainteresovaných romských organizací;
- zástupce potenciálních donátorů;

pokračování

pokračování

- média;
- zástupce zainteresovaných ministerstev a dalších orgánů státní správy, příp. samosprávy.

I když tento soubor aktérů vypadá jako již dostatečně obsáhlý, je možné, že v něm ještě některé články chybějí. Například diskuse v expertních skupinách ukáží, že pro získání počítačové gramotnosti je nutné, aby děti měly přístup k počítačům. Protože se nedá předpokládat, že by počítače koupily rodiny, je třeba zvážit, na kterém místě a za jakých podmínek budou děti mít k počítačům přístup. Tato úvaha může vyústit v požadavek zahrnutí další skupiny studentů či jiných lidí, kteří by např. ve školách nebo v komunitních centrech umožňovali dětem přístup k počítačům a školili je v příslušných dovednostech. Tutorový princip (jeden na jednoho) se může ukázat jako nedostatečný, kombinace s formou skupinové práce může pro dosažení stanoveného cíle být jeho nutným doplněním.

17.5 Definice problému, jeho rozsahu a naléhavosti

Každý člověk, nejen ten, kdo denně naslouchá klientům sociálních služeb a kolegům zaměstnaných v těchto službách, ale i ten, kdo čte noviny nebo sleduje televizi, je neustále zaplavován množstvím informací o „problémech“. V tomto kvantu je pro něj nesnadné rozpoznat, jak jsou jednotlivé problémy vážné, jak jsou naléhavé a zejména na které úrovni jsou řešitelné, pokud vůbec řešitelné jsou. Pro informacemi zahlceného současníka jsou popisy problémů spíše všudypřítomnou kulisou než něčím, čím by se trápil; vlivem jejich množství má sklon vnímat je jako šum. Není zvyklý o nich kriticky uvažovat. Často mu připadá nad jeho síly jakkoli mezi nimi rozlišovat, zvláště jde-li o problémy jiného druhu, nežli jsou starosti jeho soukromého mikrosvěta nebo zcela bezprostřední záležitosti pracovní. Politické rozhodování je mu vzdálené, i ovlivňování vlastní komunity nebo způsobu práce vlastní organizaci je pro něj podnikem příliš náročným. V naší zemi, kde jsou lidé z doznívající totalitární minulosti stále ovlivňováni „naučenou bezmocností“, to platí více než v zemích se silnějšími demokratickými tradicemi, ale i tam je leckde pocíťována jako problém nízká angažovanost občanů ve věcech veřejných a systémových.

Dalším nešvarem znemožňujícím kvalifikovaný, uvážený postup při řešení systémových problémů je tendence k přijímání rychlých rozhodnutí, aniž je předtím problém správně ohraničen, aniž jsou dobře zmapovány potřebné souvislosti a předvídaný důsledek přijatých opatření. Pokud je problém osobami, jež mají pravomoc rozhodovat, uznán za zralý k řešení, přistupuje se často k jeho řešení bez dlouhých příprav, někdy jen na základě dojmů a pocitů.

V našich podmínkách se více „hasí požáry“, než aby se koncepčně pracovalo. Analytická fáze řešení problémů se pomíjí nebo se odbude, příp. jen naznačí. Horizont osobní zkušenosti a z ní odvozených postojů, z něhož se při tom vychází, není dostatečnou platformou pro posuzování vážnějších problémů jakkoli velkého společenství lidí. Přesto se s argumentací opřenou o náhodnou osobní zkušenost lze u nás běžně setkat i při přijímání nejzávažnějších politických rozhodnutí, např. při parlamentních debatách o návrhu nových zákonů.

Prvním nutným krokem při definování problému je **určení skupinové příslušnosti problému**. Jinými slovy: Nejdříve je třeba zvážit, kdo problém nastolil a potom je třeba zabývat se tím, jak by tutéž věc posuzovaly jiné skupiny, o kterých se dá předpokládat, že se jich také týká. Přitom může vyjít najevo, že ne všechny skupiny, jichž se problém týká, ho definují stejným způsobem. Navíc se může ukázat, že některé problémem dotčené skupiny ani nemají reprezentaci, která by její hledisko formulovala a konfrontovala ho s pohledy jinými. Příkladem skupin, které nemají reprezentaci a nedokážou lobbovat ve prospěch svých zájmů, jsou rodiny s nízkými příjmy, lidé žijící bez domova, mladiství opouštějící po dlouhém pobytu ústavní zařízení a vězni. Někdy problém identifikuje skupina, která k němu má geograficky i politicky daleko, kdežto skupiny, jichž se problém přímo týká, jej zatím takto nepociťují. Ilustruje to následující příklad.

Romské děti v ČR začínají vzdělávání velmi často ve zvláštních školách. To je odděluje od dětí „bílé většiny“ a velmi to zužuje možnosti pokračování ve vzdělávací dráze po ukončení základní školy. Na tuto skutečnost jako na závažný problém poukazují mezinárodní i domácí organizace zabývající se lidskými právy. Vlivnými domácími politiky to jako vážný problém vnímáno není. Romové sami nemají vlivnou politickou reprezentaci. Ani žádná z existujících romských organizací – s výjimkou jedné menší nadace – tento problém nepociťuje jako prioritní.

Názory rodičů romských dětí se pohybují od schvalování stávajícího stavu až po kritiku. Nebyly však nikdy systematicky zkoumány a nevyšly v organizovanou kampaň. Učitelé ze zvláštních škol tvrdí ústy svých předáků, že jejich třídy jsou menší a umožňují intenzivnější pedagogickou práci se žáky. Reprezentanti učitelů základních škol se přiklánějí k názoru, že běžné školy nejsou připraveny zvládnout příliv romských dětí. Nestačily by prý vyhovět zvláštním potřebám této populace dětí.

Dalším krokem by mělo být získání věrohodných údajů dokumentujících rozsah a vážnost problému. Oficiální statistiky u nás takové údaje v některých případech poskytují, v jiných nikoli. Například ze žádného zdroje nelze zjistit, kolik Romů v ČR žije. Odhaduje se, že k romské národnosti se při posledním sčítání lidu v roce 2001 přihlásila asi desetina u nás žijících Romů. Z tohoto důvodu je nesnadné zjistit, kolik romských dětí dochází do jakých druhů škol.

Není-li v silách iniciátorů systémové změny uskutečnit průzkum na reprezentativním populačním vzorku, měli by se aspoň pokusit o empirickou sondu, která by popsala typické podoby problému a kvalifikovaně se pokusila odhadnout jeho rozsah a zejména další vývoj. Jednou z možností, jak sociální problém popsat, je podat popis situace skupiny lidí, která je v podstatných rysech srovnatelná s cílovou skupinou, ale která daným problémem z nějakého jasně určitelného důvodu netrpí. (Je možné např. srovnat osudy dvou skupin stejně nadaných romských dětí se stejným rodinným zázemím, z nichž jedna navštěvuje základní školu a druhá zvláštní školu.)

Průřezová data, zachycující stav problému v jednom okamžiku, nejsou skoro nikdy dostačující základnou pro definici problému a pro zvážení efektivní strategie jeho řešení. Dynamiku problému je možné popisovat i podle šetření starších, provedených jinými subjekty, samozřejmě s kritickým přezkoumáním použitých metod a z nich pravděpodobně vyplývajících chyb. Data poskytující představu o problému a jeho vývoji jsou nutná zejména pro posouzení rozsahu a naléhavosti problému. Bez takových údajů ani u nás v blízké budoucnosti nebude možné zdůvodňovat, že problém je zralý k řešení. Dá se totiž předpokládat, že všichni, kdo budou nárokovat systémové změny, budou podobnými údaji disponovat, jako jimi dnes disponují dobře organizované zájmové skupiny v západních zemích. Věrohodná data jsou tam nutnou podmínkou vstupu problému do soutěže o pozornost veřejnosti, médií a politiků.

Sama fakta získaná více nebo méně systematickým průzkumem však nestačí na to, aby problém začal být považován za významný nebo aby se stal v soutěži s jinými problémy prioritou. Problém musí jednak vstoupit do širokého povědomí veřejnosti (mj. musí být opakovaně prezentován v masových sdělovacích prostředcích) a navíc se k němu musejí začít vyjadřovat osoby vybavené neformální autoritou i osoby vybavené formální pravomocí nutnou k řešení aspoň některých aspektů problémů. Je třeba počítat s tím, že vlivné osoby nebudou mít na problém stejný názor.

Definice problému by konečně měla zahrnovat i **popis celkového cíle**, k němuž plánovaná změna směřuje. Celkový cíl by měl být objektivizovatelný. Pokud by vytyčeným cílem projektu mělo být např. zlepšení kvality života klientů, bude těžké konstatovat, kdy bylo cíle dosaženo. Bude-li však kvalita života definována jako soubor jednoznačně indikovatelných kritérií, příp. měřitelných cílů nižší úrovně, pak bude možné říci, zda se vize systémové změny naplnila, nebo ne.

17.6 Kontexty plánované změny

Výše již bylo naznačeno, že historický vývoj problému je významným kontextem, jehož znalost je nutnou podmínkou dobrého pochopení povahy problému. Jinak by definice problému i z ní vycházející strategická rozhodnutí mohly být zbytečným opakováním postupů, jež se už v minulosti ukázaly jako slepá ulička.

Odezvy na publikování problému ukáží, na jaké překážky bude realizace problému narážet. Je pravděpodobné, že překážky, které budou řešitelé problému překonávat v současnosti, jsou jen novými verzemi překážek, s nimiž se setkali jejich předchůdci, pokud problém identifikovali již v minulosti a pokusili se něco s ním dělat.

Dalším kontextem, který by měl být při přípravě systémového projektu zmapován, jsou **instituční vazby a kompetence**. Jako příklad uvádím tabulku sestavenou týmem projektu PROMĚNA (Svobodová a kol., 2002a). Projekt usiluje o zlepšení situace dětí vyrůstajících v naší republice bez podpory rodiny, zatím většinou v ústavních zařízeních. Cílem projektu je přechod k neústavním formám péče.

Systémový projekt by měl počítat s **platnou národní i mezinárodní legislativou**. V návrhu systémové změny je nutné na tyto právní normy odkázat, příp. klíčové pasáže z nich citovat a komentovat. V řadě případů lze pro změnu nepříznivé situace klienta, jež bývá spojena s tradiční praxí a s platnou legislativou, použít jako argumentů ustanovení mezinárodních právních norem.

U nás často užívaným argumentem pro nutnost systémových změn jsou **příklady dobré praxe z jiných zemí**. Jiné země však mají odlišné tradice, jiné zdroje (ekonomické i neekonomické – např. procento lidí je ochotno angažovat se v sociálních službách jako dobrovolníci), jiný právní systém, jiné způsoby vzdělávání personálu a kvalifikační předpoklady pro práci, v některých případech existují i značné odlišnosti v klientele sociálních služeb. Zejména problémy etnických menšin jsou místně velmi specifické. Praxe vyzkoušená v jiných zemích proto nemůže být ničím více než inspirací; věrné okopírování systému služeb vzniklého v odlišných podmínkách se zdařit nemůže.

Samozřejmostí by mělo být shromáždění informací o problému z **vědeckých článků, monografií a přehledových prací** týkajících se řešeného problému nebo problémů bezprostředně s ním souvisejících. Tyto informace je nutné kriticky zhodnotit, např. tak, že expertní skupina odpovědná za metodu řešení zformuluje vlastní stanovisko reagující na aktuální odbornou diskusi. Je totiž pravděpodobné, že při literární rešerši budou nalezena rozdílná stanoviska odborných autorit, s nimiž je lépe vypořádat se před započítáním projektu. Výstupem kritického hodnocení odborné literatury by měla být **konzistentní teorie** vysvětlující příčiny problému. Tato teorie pak bude využita jako vodítko při řešení problému.

V neposlední řadě je žádoucí zmapovat **ekonomické aspekty** problému, který má být systémově řešen. Podaří-li se předkladatelům projektu dokázat, že navrhovaná varianta je

- levnější než stávající systém, přičemž kvalita předpokládané služby je vyšší nebo stejná jako dříve, nebo
- stejně nákladná jako stávající systém, ale kvalita služeb je výrazně vyšší;

pak naděje na akceptaci navrhovaného řešení stoupá. Kromě zlepšení situace klientů je vždy třeba zvažovat i efekt navrhované změny pro celý stát, resp.

Tab. 17.1 Administrativní rámec a provázanost systému náhradní péče v ČR k 31. 12. 2001

Ústřední státní správa – vláda ČR	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR <ul style="list-style-type: none"> ■ odbor sociální politiky, oddělení pro rodinu a děti; – řídí oddělení sociálně-právní ochrany na okresních úřadech; – vede evidenci pro zprostředkování osvojení a pěstounské péče a zprostředkovává NRP; ■ odbor sociálních služeb – oddělení služeb sociální intervence; – řídí pracovníky oddělení sociální prevence na okresních úřadech (kurátory pro mládež). 	Ministerstvo zdravotnictví ČR <ul style="list-style-type: none"> ■ odbor zdravotní péče, oddělení péče o maliku a dítě; – metodicky vede zařízení pro děti do tří let; – zřizuje: dětské psychiatrické léčebny a kojenecké ústavy.
Místní státní správa – krajské úřady	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vedou evidenci pro zprostředkování osvojení a pěstounské péče a zprostředkovávají NRP. 	
Výkon samosprávy – kraje	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zřizují ústavy sociální péče. 	
Místní státní správa – okresní úřady	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zajišťují oblast sociálně-právní ochrany. ■ Zprostředkovávají náhradní rodinnou péči (osvojení, pěstounství). ■ Zřizují: <ul style="list-style-type: none"> – zařízení pro výkon pěstounské péče, – ústavy sociální péče. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zřizují: <ul style="list-style-type: none"> – kojenecké ústavy; – dětské psychiatrické léčebny.
Výkon samosprávy – obce	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zřizují: <ul style="list-style-type: none"> – ústavy sociální péče; – zařízení pro výkon pěstounské péče. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zřizují kojenecké ústavy.
Nestátní neziskové organizace (NNO)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zřizují: <ul style="list-style-type: none"> – soukromé dětské domovy; – podpůrné NNO. ■ NNO pověřené ministerstvem pro výkon sociálně-právní ochrany: <ul style="list-style-type: none"> – zprostředkovávají náhradní rodinnou péči, – zajišťují přípravu pěstounů, práci s rodinou. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zřizují dětská centra.

pro jiný subjekt, který se na financování systému podílí. V ideálním případě by navrhovaná změna měla být jednak méně nákladná než dosavadní systém, jednak by pro klienta měla vytvářet podmínky příznivější, než jaké má za stávajícího stavu. Přesvědčivým argumentem může být také kalkulace nákladů, které bude muset stát nebo nějaký jiný subjekt vynaložit, pokud se systémová změna neuskuteční. Také sám proces změny obvykle vyžaduje určité náklady, které by tým řídicí změny měl znát předem a znát i zdroje, z nichž budou hrazeny.

Jako příklad ekonomické rozvahy zde opět poslouží data z projektu PRO-MĚNA. Niže citovaná pasáž uvádí náklady na stávající systém náhradní rodinné péče, který má být projektem změněn. Podtrhuje se zde rozdíl mezi nákladností ústavní péče a relativně malými náklady na péči pěstounskou, která je pro klienta nesrovnatelně lepší.

Údaje o financování náhradní péče v ČR (rok 2000)

- Celkové náklady na náhradní péči činily více než 2,5 miliardy korun (0,04 % výdajů státního rozpočtu).
- MŠMT ČR vynaložilo na ústavní výchovu 1,8 miliardy korun (69,7 % celkových nákladů na veškerou náhradní péči organizovanou na území ČR).
- Průměrné náklady (všech typů péče MŠMT ČR) na jedno dítě a jeden rok pobytu v ústavu činily 249 207 Kč (započítán NIV, kapitálové výdaje a vlastní příjmy).
- MPSV ČR vynaložilo na dávky pěstounské péče 0,34 miliardy korun (13 % celkových nákladů na veškerou náhradní péči organizovanou na území ČR).
- Průměrné náklady na jedno dítě v pěstounské péči a rok činily 56 500 Kč.
- MZ ČR a další složky státní správy vynaložily na kojenecké ústavy 0,45 miliardy korun (17,4 % celkových nákladů na veškerou náhradní péči organizovanou na území ČR).
- Průměrné náklady na pobyt dítěte v kojeneckém ústavu a rok činily 247 917 Kč.
- Částka poskytovaná pěstounským rodinám zahrnuje příspěvek na potřeby dítěte a odměnu pěstouna. Další příspěvky jsou jednorázové (příjezd dítěte, nákup vozidla). Podle údajů podpůrných organizací je zřejmé, že dolace je spíše nízká. Zvláště rodiny, které mají v pěstounské péči více dětí, musejí řešit bytovou otázku a ekonomicky je výkon péče obtížný. V poměru k nákladům ústavní výchovy je příspěvek extrémně nízký, výstupy jsou výrazně kvalitnější.
- Zařízení ústavní výchovy jsou ekonomicky významně zainteresovaná na počtu dětí. Přestože neposkytují standard kvality péče, je v jejich zájmu počet dětí udržovat na co nejvyšší úrovni.
- Následky ústavní výchovy se projevují v nízké nebo snížené schopnosti jedinců vyrostlých v ústavech zastávat své společenské role (občan, člen rodiny, pracovník, spotřebitel, vlastník). To s sebou přináší nutnost dalších investic do řešení následných problémů: sociální dávky, podpora v nezaměstnanosti, sociální služby (azylová zařízení, domy na půli cesty, krizová centra, denní centra, léčebny pro drogově závislé, náklady trestních řízení a pobytů ve vězeních aj.).

Konečně je nutné podívat se na problém z **perspektivy cílové skupiny**. Cílová skupina – tedy osoby, které ji věrohodně reprezentují – by měla prověřit záměry systémového projektu a zhodnotit jeho přijatelnost. Není přitom nutné, aby cílová skupina od počátku souhlasila s cíli i navrhovanými postupy, je však nutné, aby s touto skupinou byl o obojím veden dialog a aby stanoviska cílové skupiny byla v maximální možné míře respektována.

17.7 Strategie řešení

V zásadě jsou tři možnosti:

- První spočívá ve změně systému změnou zákona, resp. na něj navazujících právních norem. Od tohoto postupu se očekává plošná změna v chování všech poskytovatelů příslušných služeb. Změna legislativy je však zdoluhavý a kontroverzní proces. Vysoká politika je diktována zejména stranickými zájmy. Naději na úspěch má tedy ten, kdo svůj záměr dokáže se zájmy stran spojit a najít v nich sympatizanty. Takzvaný lobbying, tedy ovlivňování zákonodárců mimo parlamentní debaty, je v tomto případě nutností. Je žádoucí pokusit se již dopředu – např. podle záznamů parlamentních debat a hlasování – vytipovat zákonodávce, kteří by mohli systémovou změnu podpořit, a na druhé straně ty, u kterých je skoro jisté, že budou proti ní. Podobnou předpověď je možné udělat s ohledem na zainteresované státní i nestátní organizace.
- Druhý postup bývá charakterizován jako **cesta zdola nahoru**. Žádoucí změna je provedena nejdříve v malém měřítku – např. v jedné organizaci – a pak je model postupně rozšiřován do dalších organizací. Ani v tomto případě však nedejde k šíření nového systému automaticky. Tak jako je při volbě první strategie nutné soustavně ovlivňovat zákonodávce a orgány státu, je v tomto případě nutné dlouhodobě a intenzivně ovlivňovat poskytovatele služeb. Příležitost k tomu je na odborných fórech, v odborném tisku, na půdě profesních organizací i při neformálních kontaktech s kolegy. Pokud se podaří model rozšířit, je žádoucí udržovat ušší kontakt mezi nositeli inovací; ale neuzavírat se komunikaci s ostatními poskytovateli služeb téže klientele.
- Třetí strategie, nepochybně nejméně účinná, spočívá ve **vytvoření ideálního modelu jako koncepce**, tedy pouze „na papíře“ s předpokladem, že tento model bude poskytovateli péče, příp. správními orgány využit. U tohoto postupu hrozí, že koncepce skončí v kancelářích příslušných úřadů nebo v archivech příslušných zařízení. Tento postup je spíše než snahou o reálnou změnu intelektuálním cvičením, které má smysl např. v rámci semináře na vysoké škole.

Efektivní strategie by měla postupovat po vytyčených krocích k celkovému cíli. Každý krok (etapa) může mít své cíle nižší úrovně, hlavní odpovědnou osobu a časový horizont, během něhož má být jednotlivých postupových cílů dosaženo.