

Sociální služby

Oldřich Matoušek

Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení



Sociální služby

Oldřich Matoušek a kol.

Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení

KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Matoušek, Oldřich

Sociální služby : legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení /
Oldřich Matoušek a kol. – Vyd. 1. – Praha : Portál, 2007. – 184 s.
ISBN 978-80-7367-310-9 (váz.)

364-7 * (437.3) * (4)

- sociální služby
- sociální služby – Česko
- sociální služby – Evropa
- monografie

364-1/-7 - Druhy sociální pomoci a služeb [18]

Lektoroval Ing. Petr Víšek

© Oldřich Matoušek a kol., 2007

© Portál, s. r. o., Praha 2007

ISBN 978-80-7367-310-9

Obsah

1	Úvod	9
	Oldřich Matoušek, Kristina Koldinská	
1.1	Účel a definice sociálních služeb	9
1.2	Právo na ochranu formou služby	10
1.3	Sociální služby v systému sociální ochrany	11
1.4	Zřizovatelé, poskytovatelé a uživatelé sociálních služeb	12
1.5	Sociální programy	15
	Literatura	15
2	Trendy v historickém vývoji sociálních služeb	17
	Oldřich Matoušek, Kristina Koldinská	
2.1	Počátky institucionalizované chudinské péče	17
2.2	Počátky jednotné politiky státu	19
2.3	Sociální služby a domovské právo	21
2.4	Nové iniciativy církve	22
2.5	Podoba chudinské péče na přelomu 19. a 20. století	23
2.6	Sociální služby v meziválečném období	24
2.7	Sociální služby v kontextu sociálního státu	26
2.8	Sociální služby v tzv. socialistickém státě	27
2.9	Sociální služby v ČR v transformačním období	30
	Literatura	33

3	Legislativní zakotvení sociálních služeb v ČR	35
	Kristina Koldinská	
3.1	Dosavadní právní úprava sociálních služeb a její nedostatky	35
3.2	Zákon o sociálních službách a jeho koncepce	39
3.3	Příspěvek na péči	40
3.4	Nová kategorizace sociálních služeb	43
3.5	Smlouva o poskytování sociálních služeb	45
3.6	Registrace poskytovatelů sociálních služeb a inspekce	46
3.7	Předpoklady pro výkon povolání sociálního pracovníka a pracovníka v sociálních službách	47
3.8	Právní zakotvení financování sociálních služeb	48
3.9	Závěr	50
	Literatura	51
4	Právní úprava sociálních služeb v evropských zemích	53
	Kristina Koldinská	
4.1	Typy sociálního státu	53
4.2	Anglosaský model – příklad Velké Británie	55
4.3	Skandinávský model – příklad Dánska	56
4.4	Korporativní model – příklad Německa	58
4.5	Vzájemnostní model – příklad Francie	60
4.6	Shrnutí	60
	Literatura	63
5	Financování sociálních služeb	65
	Ladislav Průša	
5.1	Dosavadní financování sociálních služeb v ČR	65
5.2	Financování sociálních služeb v evropských zemích	67
5.3	Nový systém financování sociálních služeb v ČR	72
	Literatura	77
6	Typologie sociálních služeb podle cílových skupin	79
	Oldřich Matoušek	
6.1	Služby pro nezaměstnané, služby reagující na chudobu a bezdomovectví	79
6.2	Služby pro děti a rodiny	83
6.3	Služby pro rizikové děti a mládež	86
6.4	Služby pro staré lidi	89
6.5	Služby pro etnické menšiny	92
6.6	Služby pro uprchlíky	95
6.7	Služby pro lidi s postižením	96
6.8	Služby reagující na krize a služby pro lidi trpící duševními nemocemi	99

6.9	Služby pro nemocné	100
6.10	Služby pro lidi se závislostmi	101
6.11	Služby související s výkonem spravedlnosti	103
6.12	Služby pro občany	105
	Literatura	106
7	Plánování sociálních služeb	107
	Oldřich Matoušek	
7.1	Sociálně demografická analýza	108
7.2	Komunitní plánování	113
7.3	Strategický plán rozvoje organizace	115
7.4	Hodnocení potřeb cílové skupiny a formulace programové hypotézy	116
7.5	Hodnocení rizika	119
7.6	Plánování zaměřené na osobu	122
	Literatura	123
8	Garance kvality sociálních služeb	125
	Oldřich Matoušek	
8.1	Standardizace	125
8.2	Akreditace a licencování	131
	Literatura	136
9	Vývoj hodnocení sociálních programů	137
	Oldřich Matoušek	
9.1	Specifika sociálních služeb ovlivňující jejich hodnocení	137
9.2	Počátky systematického hodnocení	139
9.3	Pragmatická etapa	142
9.4	Syntetické stadium	144
	Literatura	145
10	Hodnocení průběhu jednotlivého programu	147
	Oldřich Matoušek	
10.1	Co je možné na průběhu programu hodnotit?	147
10.2	Monitoring využívání programu	149
10.3	Hodnocení předpokladů	150
10.4	Hodnocení kvality	151
10.5	Hodnocení spokojenosti klientů	153
	Literatura	155

11	Hodnocení výsledků jednotlivého programu	157
	Oldřich Matoušek	
11.1	Smysl hodnocení a základní pojmy	157
11.2	Cílová skupina, cíle a výsledky	158
11.3	Design výzkumu	161
11.4	Kvalitativní versus kvantitativní přístup	162
11.5	Zdroje dat a metody hodnocení	163
11.6	Hodnocení vlivu programu na kvalitu klientova života	167
11.7	Hodnocení ekonomické stránky programu	167
	Literatura	170
12	Srovnávání programů	171
	Oldřich Matoušek	
	Literatura	172
13	Očekávatelný vývoj sociálních služeb	173
	Oldřich Matoušek	
	Literatura	177
	Rejstřík	178

Úvod

Oldřich Matoušek, Kristina Koldinská

1.1 Účel a definice sociálních služeb

Sociální služby se částečně překrývají s širší kategorií *veřejných služeb*. Veřejné služby jsou služby poskytované v zájmu veřejnosti. Na rozdíl od služeb komerčních jsou financovány z veřejných rozpočtů, jsou podrobněji definovány legislativou než jiné služby a díky tomu jsou více závislé na politickém rozhodování státu, krajů a obcí. Sociální služba však může být poskytována i jako služba komerční, a to na základě obchodního kontraktu mezi poskytovatelem a uživatelem.

V zahraniční literatuře se můžeme také setkat s pojmem *humanitní služby* (human services). Pracují v nich ti, kdo se poskytování služeb lidem věnují jako profesionálové nebo jako dobrovolníci. Pojem humanitní služby je široký, v nejširším pojetí zahrnuje i služby vzdělávací, zdravotnické, dokonce i administrativní. V českém prostředí se pojem humanitní (humanitární) služby užívá v užším významu – mní se jím obvykle přímá materiální pomoc lidem v akutní nouzi.

Sociální služby jsou poskytovány lidem společensky znevýhodněným, a to s cílem zlepšit kvalitu jejich života, případně je v maximální možné míře do společnosti začlenit, nebo společnost chránit před riziky, jejichž jsou tito lidé nositeli. Sociální služby proto zohledňují jak osobu uživatele, tak jeho rodinu, skupiny, do nichž patří, případně zájmy širšího společenství.

Hned v úvodu je třeba zdůraznit, že tato definice překračuje vymezení sociálních služeb jako služeb spadajících do oblasti řízené v České republice Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále MPSV). Například kojenecké ústavy, kde se pečuje o děti, o něž se rodiče nechtějí nebo nedokážou starat, jsou řízeny Ministerstvem zdravotnictví. Výchovné ústavy pro děti a mládež

spadají pod řízení Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy. Léčebny dlouhodobě nemocných spadají do působnosti Ministerstva zdravotnictví. Prevencí kriminality mládeže se zabývá Ministerstvo vnitra. Probační a mediační služba ČR působí v rezortu Ministerstva spravedlnosti. V těchto i jiných případech jsou sociální služby poskytovány ve zdánlivě „nepříslušném“ rezortu. Sociální služby v uvedeném širším vymezení spadají do mnoha rezortů státní správy a týká se jich široká oblast právních norem.

Tato kniha podává jak přehled o sociálních službách v užším, rezortním pojetí, tak přehled o sociálních službách v širším, nadrezortním pojetí.

1.2 Právo na ochranu formou služby

Ve společnostech našeho civilizačního okruhu je pomoc znevýhodněnému bližnímu podporována obecným uznáním *základních lidských práv*. Tato práva byla deklarována ve velkých novověkých revolucích, jež změnily monarchie v národní státy. V těchto státech se postupně prosadila zastupitelská demokracie využívající tří nezávislých mocí: výkonné (vláda), zákonodárné (parlament) a soudní (justiční aparát). Známé heslo Francouzské revoluce „Volnost – Rovnost – Bratrství“ vyjadřuje mimo jiné představu, že všichni lidé si mají být rovni. Samozřejmě ve všem si rovni být nemohou; přicházejí na svět vybaveni nestejným nadáním, nestejným zdravím a nestejným sociálním kapitálem. Těm znevýhodněným je třeba jejich šance na společenské uplatnění vyrovnávat, protože každý člověk má jako jednotlivec hodnotu, kterou nelze odvodit z jeho postavení a zásluh. V nové podobě zde máme před sebou křesťanskou premisu – všichni lidé jsou stvoření Boží, před tváří Boha jsou si rovni a každý je každému bližním. Imperativ solidarity nemá v soudobém západním právu, stejně jako v křesťanství, výjimku. Podle radikální Ježíšovy formulace je třeba milovat svého bližního stejně jako sebe sama. Zákony musí platit stejně pro všechny lidi.

Ve dvacátém století byla formulována zvláštní skupina lidských práv – *práva sociální*. Ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948 je mj. uvedeno právo na práci, na vzdělání, na přiměřené pracovní podmínky, na životní úroveň, na rodinu a také právo na systémovou ochranu při určitých sociálních událostech, což se v české odborné terminologii stále ještě označuje souhrnným termínem *sociální zabezpečení*.

Pojmu sociální zabezpečení odpovídá v euroamerické oblasti pojem *sociální bezpečnost*. Jak dovozuje Tomeš (2005), rozdíl v těchto dvou pojmech odráží různá východiska. Sociální zabezpečení je termín přejatý z ruštiny, akcentující „přidělování“ blaha centralizovaným státem, který tak mohl občany manipulovat. Demokratické systémy naopak chtějí občanovi zajistit ochranu jeho práv.

Další oprávnění k tomu, aby se společnost zabývala potřebami znevýhodněných lidí, spočívá v tom, že ignorování určitých potřeb může vést k závažným

konfliktům, případně k destabilizaci celé společnosti. Západní svět právě v současnosti zažívá vlnu nepokojů, jimiž neintegrování přistěhovalci projevují nespokojenost s podmínkami svého života a také nespokojenost s tím, že většinová společnost neprojevuje dostatek respektu pro odlišnou hodnotovou orientaci těchto menšin. Stát se proto pokouší chránit práva některých občanů tím, že jiným občanům něco poskytuje.

1.3 Sociální služby v systému sociální ochrany

V současných evropských státech byly v rámci *sociálního státu (státu veřejných sociálních služeb)* vytvořeny i jiné způsoby sociální ochrany znevýhodněných, než jakým je přímé poskytování sociálních služeb. V principu jsou dva.

První spočívá v tom, že občan se musí povinně pojistit pro případ sociálních událostí, o nichž se předpokládá, že je vlastními silami neovládne. Může se pro tyto případy také dobrovolně připojistit, případně je možné, aby na jeho pojištění přispíval i zaměstnavatel.

Další způsob se zakládá na tom, že stát občanům poskytuje dávky v situacích, na které se nepojišťovali, ale zákonodárce o nich soudí, že je v nich pomoc z veřejných rozpočtů žádoucí a nutná. Ty mohou být netestované – pak se poskytují každému, koho definovaná událost potká, nebo testované – poskytují se v závislosti na příjmu žadatele.

Efektivní uplatňování sociální politiky státu by mělo výše uvedené způsoby sociální ochrany v případě potřeby sladovat. Propojení různých služeb, případně promyšlené provázání služeb a dávek může být efektivnější pomocí než poskytnutí jedné služby či jedné dávky.

Sociální služby v užším, rezortním pojetí jsou v současnosti v ČR součástí státního systému sociálního zabezpečení. Legislativa je zařazuje do oblasti tzv. *sociální pomoci*. Sociální pomoc kromě sociálních služeb zahrnuje také finanční a věcné dávky, poskytované lidem, kteří se ocitli ve stavu hmotné nouze. Dalšími – výše již zmíněnými – součástmi systému sociálního zabezpečení jsou podle dikce příslušných zákonů *sociální pojištění* a *státní sociální podpora* čili dávky poskytované především rodinám s nezaopatřenými dětmi.

Sociální služby však mohou být poskytovány i mimo státní sociální pomoc – mohou být hrazeny příjemcem na základě kontraktu jako jakákoli jiná služba a jejich poskytovatelem může být i nestátní subjekt, který je uživateli poskytuje bezplatně.

Sociální služby chrání občana tím, že v jeho prospěch něco konají. Poskytují je instituce veřejnoprávní nebo soukromoprávní (nestátní organizace mají soukromoprávní povahu). I v druhém případě je však stát – jako garant dodržování základních lidských práv – povinen formou periodického prověřování činnosti těchto subjektů a přidělováním licencí zaručit občanům, že tyto instituce budou vykonávat to, k čemu se zavázaly.

1.4 Zřizovatelé, poskytovatelé a uživatelé sociálních služeb

Zřizovateli zařízení poskytujících sociální služby v rezortním pojetí mohou být v ČR obce, kraje a MPSV. *Obce* mohou zřizovat v rámci své samostatné působnosti sociální služby buď jako vlastní organizační složky bez právní subjektivity, nebo jako příspěvkové organizace, které mají samostatnou právní subjektivitu. První možnost, forma organizační složky obce, se využívá spíše v případech, kdy jde o službu nenáročnou na personál, prostory a techniku. Pokud má obec zřizovat službu v těchto ohledech náročnou, je vhodnější forma samostatné příspěvkové organizace. Také *kraje* mohou zřizovat sociální služby v rámci své samostatné působnosti, a to stejně jako obce buď ve formě svých organizačních složek, nebo jako příspěvkové organizace. Po roce 2002 se kraje staly zřizovateli většiny zařízení sociální péče, kterou do té doby zřizovaly okresy. *MPSV* také může zřizovat zařízení sociální péče. V současnosti je ministerstvo zřizovatelem specializovaných ústavů s celostátní působností.

Financování služeb, jejichž zřizovatelem je některý z výše uvedených subjektů, je buď plně, nebo zčásti kryto z rozpočtu tohoto subjektu. Státní dotace budou od roku 2007 přicházet registrovaným poskytovatelům prostřednictvím krajských úřadů.

Zřizovatelem a poskytovatelem sociálních služeb mohou být v ČR i nestátní neziskové organizace. Tyto subjekty mohou dostávat dotace na svou činnost z veřejných rozpočtů, tj. z rozpočtů obcí, krajů a ministerstev. Na tyto dotace nemají právní nárok.

Nestátní poskytovatelé sociálních služeb vznikají jako právnické osoby od roku 1990, do té doby nebylo poskytování sociálních služeb ze strany nestátních subjektů možné – nestátní subjekty v podstatě neexistovaly. V roce 1990 bylo nicméně zřejmé, že k rozvoji občanské společnosti jsou potřeba rovněž nestátní subjekty, jež mohou pracovat na neziskové bázi. Celou první polovinu devadesátých let vznikaly téměř všechny tyto subjekty ve formě občanských sdružení. Díky dalšímu vývoji legislativy v druhé polovině devadesátých let je nicméně v současné době možné zakládat poskytovatele sociálních služeb v následujících právních formách:

- občanská sdružení;
- obecně prospěšné společnosti;
- církevní právnické osoby.

Dalším zvláštním druhem neziskového nestátního subjektu jsou nadace. Ty však mohou činnost poskytovatelů sociálních služeb pouze financovat, nemohou samy služby poskytovat, a proto se tímto druhem subjektu v této kapitole zabývat nebudeme.

Vznik, činnost a zánik *občanských sdružení* je upraven v zákoně č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (dále jen zákon č. 83/1990 Sb.). Jedná se o jeden z prvních právních předpisů přijatých po roce 1989. Jeho základním historickým úkolem bylo zajistit uplatnění práva sdružovat se s jinými ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích, jež bylo jako základní lidské právo upraveno v Listině základních práv a svobod. Podle tohoto zákona začaly na začátku devadesátých let vznikat v podstatě všechny nové nestátní (a většinou neziskové) organizace, mezi nimi i poskytovatelé sociálních služeb.

Podle citovaného zákona vzniká občanské sdružení ve dvou fázích. První z nich představuje založení, druhou pak registraci.

Je-li založeno občanské sdružení, je nutné podat návrh na jeho registraci. K tomu je třeba nejméně tří občanů, z nichž alespoň jeden je starší 18 let. Občané, kteří podávají návrh na registraci, tvoří přípravný výbor. Návrh na registraci se podává Ministerstvu vnitra ČR. Ministerstvo má povinnost sdružení zaregistrovat, splní-li toto sdružení všechny podmínky stanovené zákonem ke vzniku občanského sdružení.

Zákon o sdružování občanů je poměrně stručný a specifikům poskytování sociálních služeb nevyhovuje. Občanské sdružení je přesto nejčastější právní formou nestátních subjektů poskytujících sociální služby.

V roce 1995 byl přijat zákon č. 248/1995 Sb., o *obecně prospěšných společnostech* (dále jen zákon č. 248/1995 Sb.). V důvodové zprávě bylo mezi hlavními cíli tohoto zákona jmenováno vyplnění existujícího právního vakua v oblasti neziskového sektoru a jeho širší otevření soukromé iniciativě. Současně se tak mělo umožnit státu a obcím zadávat smluvně výkon některých služeb pro občany nestátním subjektům.

Zákon definuje obecně prospěšnou společnost jako právnickou osobu založenou podle zákona č. 248/1995 Sb., která poskytuje veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek a jejíž hospodářský výsledek musí být použit na poskytování obecně prospěšných služeb (§ 2 citovaného zákona).

Obecně prospěšná společnost je charakterizována následujícími znaky:

- samostatnost a nezávislost – jde o soukromý subjekt s prvky samosprávného řízení, který plně odpovídá sám za sebe a není závislý na svém zakladateli (tím se liší od příspěvkové organizace);
- neziskovost, tedy povinnost reinvestice – použití hospodářského výsledku pro rozvoj obecně prospěšných služeb (tím se liší od obchodních společností);
- zánik vlastnických práv zakladatelů k majetku vloženému do obecně prospěšné společnosti v okamžiku její registrace;
- majetek obecně prospěšné společnosti zůstává v případě její likvidace v neziskové sféře;
- povinnost poskytovat služby všem za stejných, předem zveřejněných podmínek;
- veřejná kontrola – zveřejňování výsledků hospodaření.

Právní úprava vzniku, činnosti a zániku obecně prospěšných společností je ve srovnání s úpravou zákona č. 83/1990 Sb. mnohem přísnější.

Obecně prospěšnou společnost mohou kromě fyzických osob zakládat rovněž osoby právnické, jakož i stát. Založení obecně prospěšné společnosti může být alternativně provedeno:

- a) zakládací smlouvou,
- b) zakládací listinou vyhotovenou ve formě notářského zápisu, je-li jediný zakladatel.

Na rozdíl od zákona č. 83/1990 Sb. stanoví zákon o obecně prospěšných společnostech devadesátidenní lhůtu, ve které jsou zakladatelé povinni podat návrh na zápis do rejstříku obecně prospěšných společností. Tento rejstřík vede rejstříkový soud, kterým je krajský soud, v jehož obvodu má společnost sídlo. Obecně prospěšná společnost vzniká dnem zápisu do zmíněného registru.

Orgány obecně prospěšné společnosti jsou správní rada, která je statutárním orgánem, a dozorčí rada jakožto orgán kontrolní. Dozorčí radu zřizuje povinně ta obecně prospěšná

společnost, do jejíhož majetku byl vložen majetek státu (tedy např. obecně prospěšná společnost, jejíž činnost je alespoň zčásti financována dotacemi ze státního rozpočtu), jakož i společnost, která vede podvojně účetnictví. Řízení obecně prospěšné společnosti je zásadně v rukou jejího ředitele.

Zákon č. 248/1995 Sb. stanoví rovněž poměrně přísná pravidla pro nakládání s majetkem a hospodářskými výsledky obecně prospěšné společnosti. Platí zásada, že veškerý majetek i eventuelní zisky převádí společnost do rezervního fondu, z něhož jsou přednostně hrazeny budoucí ztráty, finanční prostředky společnosti se tedy vždy používají na zajištění obecně prospěšných služeb.

V zájmu zajištění veřejné kontroly činnosti obecně prospěšných společností zákon stanoví jejich povinnost každoročně vypracovat a zveřejnit výroční zprávu o své činnosti a hospodaření.

Právní úprava zákona o obecně prospěšných společnostech je mnohem přísnější než právní úprava zákona o občanských sdruženích. Jasná pravidla jsou však stanovena spíše z hlediska ekonomického, tedy z hlediska nakládání s majetkem společnosti. Povolení k činnosti v oblasti sociálních služeb není vázáno na žádné podmínky, jež by odrážely požadavky na kvalitu a profesionalitu poskytovaných služeb.

Další důležitou právní formou poskytovatelů sociálních služeb jsou *církevní právnické osoby*. Tyto subjekty zakládají církve a náboženské společnosti na základě zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností.

Podle tohoto zákona mohou registrované církve a náboženské společnosti podat návrh na evidenci svého orgánu jako církevní právnické osoby. Návrh podává orgán registrované církve a náboženské společnosti k tomu určený v základním dokumentu takové církve či náboženské společnosti.

Návrh podá registrovaná církev a náboženská společnost do 10 dnů ode dne založení církevní právnické osoby. Ministerstvo kultury provede do 5 pracovních dnů ode dne doručení návrhu evidenci církevní právnické osoby zápisem do Rejstříku církevních právnických osob, který vede. Evidence církevní právnické osoby se provede ke dni jejího založení v církvi. Subjektem, který tedy církevní právnickou osobu zakládá, je de facto sama církev, stát ji prostřednictvím ministerstva kultury pouze eviduje.

Ani jedna z forem nestátních subjektů, jež mohou působit jako poskytovatelé sociálních služeb, nemá ve své obecné úpravě žádná specifika týkající se poskytování sociálních služeb. Je tomu tak proto, že všechny právní formy nestátních subjektů mohou být zřizovány k nejrůznějším účelům (sportovním, výchovným, kulturním apod.). Jedním ze závažných nedostatků dosavadní právní úpravy byla právě skutečnost, že neexistovaly žádné zákonné požadavky na činnost poskytovatelů sociálních služeb – z hlediska kvality poskytovaných služeb, odborné způsobilosti zaměstnanců takového subjektu, vybavenosti jeho zařízení apod. Tento nedostatek je nyní částečně řešen povinností registrace poskytovatelů sociálních služeb, zavedené zákonem o sociálních službách.

Poskytovateli sociálních služeb mohou být v ČR vedle organizací také fyzické osoby. Všechny druhy organizací poskytující sociální služby nazývá odborná literatura někdy krátce *agenturami*. Jako *zřizovatel* se v našem prostředí označuje subjekt, který je za práci poskytovatele odpovědný.

Ten, kdo využívá sociální služby, je označován jako *uživatel*, případně *klient*. V případech, kdy se chce zdůraznit jeho role jakožto partnera poskytovatele, schopného podílet se na definování kontraktu o službě, používá se pro něj i výraz *zákazník*.

Všechny subjekty zainteresované na poskytování sociálních služeb nazývá americká literatura „stakeholders“, což je výraz těžko přeložitelný do češtiny. Nejspíše by se k jeho překladu hodil termín *zainteresované subjekty*.

1.5 Sociální programy

Konkrétní formy práce s klienty sociálních služeb se nazývají *sociální programy*. Program je soubor plánovaných a řízených činností, jimiž poskytovatel reaguje na potřebu cílového subjektu. Poskytovatel programu předpokládá, že situace cílového subjektu bude díky participaci na programu vyřešena nebo zlepšena.

Podle Royseho a kol. (2001) má každý program následující znaky:

- *personál* (to jsou profesionálové, případně dobrovolníci);
- *financování* (jistě minimální financování vyžadují i programy vykonávané dobrovolníky);
- *totožnost* – program je odlišitelný od jiných programů;
- *soubor základních principů*.

Kromě toho by měl program podle citovaných autorů vycházet z určitého *teoretického modelu*. Model by měl vysvětlovat problém, na který program reaguje.

Autoři udávají následující příklad. Bude-li program určen mužům, kteří se doma chovají násilně, bude jeho podoba jiná, pokud bude poskytovatel vycházet z teoretického předpokladu, že projevy domácího násilí u těchto mužů představují jednotný fenomén, než když se poskytovatel opře o zjištění, že osobnost násilnického muže spadá do jednoho ze tří typů:

- typ zneužívaný a týraný v dětství;
- typ prchlivce lpícího na tradičních rolích muže a ženy;
- typ podřídívého muže, který na striktním rozdělení rolí mezi mužem a ženou nelpí.

Teoretický model rozlišující tři typy násilně se chovajících mužů by měl směřovat ke třem typům strategie jejich ovlivňování.

Literatura

Royse, D., Thyer, B. A., Padget, D. K., Logan, T. K.: *Program Evaluation*. Belmont, Brooks/Cole 2001.

Tomeš, I.: Předmět práva sociálního zabezpečení. Kap. 1. in: Tröster, P. a kol.: *Právo sociálního zabezpečení*. Praha, C. H. Beck 2005.

Trendy v historickém vývoji sociálních služeb

Oldřich Matoušek, Kristina Koldinská

2.1 Počátky institucionalizované chudinské péče

Dva souběžně působící motivy poskytování sociálních služeb se v historii Evropy v podstatě nemění. Služby byly a stále jsou motivovány snahou pomoci chudým, případně jinak sociálně slabým lidem, a současně se do nich promítá zájem osob (nebo skupin) disponujících mocí na udržování společenské rovnováhy.

Problém chudiny byl již od dob starověkých despotických říší předmětem zájmu panovníků. Ve starověku a později i po značnou část středověku se však společnost před chudými bránila a převážně chudobu trestala. Represivní postoj k chudým – a také k jiným lidem žijícím na okraji společnosti – se ostatně v dějinách víckrát vrátil v různých podobách. V určitých specifických situacích a vůči specifickým společenským skupinám jej lze zaznamenat i v našem typu společnosti dodnes.

Když ve starém Řecku Solon v rámci širších reforem zrušil dlužní otroctví, provedl historicky první systémové přerozdělování; jako reprezentant státu nařídil a vynutil solidaritu mezi nejbohatší a nejchudší třídou společnosti. Staří Římané řešili chudobu v okamžiku, kdy přerostla ve společenskou hrozbu, a to rozdáváním chleba nejchudším a tím, že chudině zpřístupnili zábavy dosud určené pouze bohatým (podle zásady: chléb a hry). Spatřovat v tom počátky sociálních služeb však nelze, jednalo se spíše o nástroj prevence před povstáním či jinou formou nepokojů, jež ohrožovaly stabilitu tehdejší společnosti.

V raném středověku se první sociální služby objevily po přijetí křesťanství za státní náboženství a po zřízení církve. S křesťanstvím přišlo do evropských zemí přikázání pomoci chudým, konání milosrdných skutků a poskytování almužen. S určitou nadsázkou můžeme tvrdit, že církev byla v té době také sociální institucí zabezpečující chudé. Chudinská péče však byla ve středověku poskytována de facto formou almužny, chudému nevznikal na nic právní nárok.

První církevní sociální služby začaly poskytovat kláštery a později farnosti. Spíše výjimečně se stávali zřizovateli a podporovateli sociálních služeb také někteří šlechtici-filantropové, kteří byli samozřejmě také členy křesťanské církve. Většina těchto služeb měla charakter poskytování přístřeší, základní stravy a jisté základní zdravotnické péče. Některé útulky byly původně budovány pro poutníky do Svaté země (Palestiny) a podle možností pak sloužily i jiným potřebným.

V rámci katolické církve vznikaly v raném středověku první *řády* orientované na pomoc chudým a nemocným. Jedním z prvních a nejvýznamnějších byl řád sv. Františka, který vznikl ve 13. století. Kláštery tohoto řádu, zakladané následovníky sv. Františka, poskytovaly pomoc a často i přístřeší chudým a nemocným lidem. Později, na přelomu středověku a novověku, zakládaly své charitativní organizace rovněž protestantské církve. Služby řádů a církevních charitativních organizací měly v některých případech již ústavní charakter, ale obvykle nešlo o ústavy specializované na určitý typ klientely.

Ve středověku začala vyvíjet svou činnost rovněž tzv. *církevní bratrstva*, zpravidla utvořená kolem určité farnosti. Jejich služby byly poskytovány jen úzkému okruhu osob do vyčerpání velmi omezené kapacity. Primárním smyslem služby bylo osvědčit pravou křesťanskou víru, milosrdným skutkem stvrdit víru v milosrdného Boha, a tím si zajistit boží přízeň i v posmrtném životě. Potřeby cílových skupin nebyly v té době určujícím východiskem pro poskytování služby.

Farnosti se později staly prvními subjekty, jimž panovníci prostřednictvím právních norem svěřovali péči o chudé (o tom viz dále).

Kláštery spolu s farnostmi tak představovaly v podstatě první „institute“, které plánovitě a více či méně organizovaně poskytovaly dlouhodobou pomoc chudým, nejvíce právě prostřednictvím služeb věčného charakteru (strava, nocleh, případně ošacení). Církev byla prvním poskytovatelem sociálních služeb; v této své úloze byla také obecně společensky akceptována a uznávána.

Ze strany státu, resp. „světské moci“ se ve středověku vůči chudým uplatňoval spíše represivní přístup, pramenící z vnímání chudých a potřebných jako společenské hrozby. Až do počátku novověku převládala v celé společnosti středověká tendence k *sociálnímu vylučování* lidí, kteří se vymkli standardním sociálním strukturám. Byli odháněni od sídel a postihováni i za jen předpokládané přestupky drakonickými sankcemi. Týkalo se to nemajetných lidí, žebráků, tuláků, duševně nemocných, cikánů, nemocných nakažlivými nemocemi (zejména malomocenstvím), jakýchkoli nemajetných