

Kateřina Šámalová
Igor Tomeš (editoři)
a kolektiv autorů

Řízení sociálních procesů v České republice



Řízení sociálních procesů v České republice

**Kateřina Šámalová, Igor Tomeš (editoři)
a kolektiv autorů**

Recenzenti:

JUDr. Jiří Biskup

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.

Vydala Univerzita Karlova

Nakladatelství Karolinum

Redakce Lenka Ščerbaničová

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova, 2018

© Kateřina Šámalová, Igor Tomeš (†) (editoři) a kolektiv autorů, 2018

ISBN 978-80-246-4180-5

ISBN 978-80-246-4189-8 (online : pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum 2019

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

Obsah

| | |
|---|----|
| Úvod (<i>Kateřina Šámalová</i>) | 9 |
| Kapitola 1. | |
| Základní teoretická východiska řízení a vedení v sociální práci (<i>Igor Tómeš</i>) | 11 |
| 1.1 Pojmy a pojetí, s nimiž se v této monografii pracuje | 11 |
| 1.2 Sociální procesy | 13 |
| 1.3 Řízení, nebo jen ovlivňování sociálních procesů? | 14 |
| 1.4 Role veřejné sociální správy při řízení a ovlivňování sociálních procesů | 19 |
| 1.5 Procesy povinné a dobrovolné sociální solidarity | 21 |
| 1.6 Financování veřejné správy a její vliv na řízení a ovlivňování sociálních procesů | 23 |
| Kapitola 2. | |
| Plánování a evaluace lokální veřejné politiky v sociálních službách v ČR (<i>Petr Vojtíšek</i>) | 27 |
| 2.1 Obec jako subjekt v řízení a ovlivňování systému sociálních služeb | 27 |
| 2.2 Ovlivňování a řízení agendy sociálních služeb na úrovni obcí | 29 |
| 2.3 Procesy v řízení a ovlivňování sítě sociálních služeb v obcích | 32 |
| 2.3.1 Plánovací fáze řízení | 32 |
| 2.3.2 Realizační fáze řízení | 34 |
| 2.3.3 Evaluační a revizní fáze řízení | 34 |
| 2.3.4 Fáze tvorby opatření | 36 |
| 2.4 Financování sociálních služeb obcemi | 37 |
| 2.5 Závěr | 38 |

Kapitola 3.

Veřejná politika orientovaná na starší pracovníky –

| | |
|---|----|
| opatření na prodloužení pracovní aktivity (<i>Lenka Bočková</i>) | 40 |
| 3.1 Legislativní zarámování politiky stárnutí v ČR | 40 |
| 3.2 Analýza klíčových aktérů politiky stárnutí | 46 |
| 3.3 Závěr | 60 |

Kapitola 4.

Ovlivňování a řízení procesů směřujících k zajištění přístupnosti

vysokoškolského studia pro uchazeče a studenty

se zdravotním postižením v ČR (*Kateřina Šámalová*)

| | |
|--|----|
| 4.1 Úvod | 62 |
| 4.2 Procesy jako předmět řízení či ovlivňování | 63 |
| 4.2.1 Typologie a popis jednotlivých procesů | 64 |
| 4.2.1.1 Legislativní procesy | 65 |
| 4.2.1.2 Regulace toku finančních prostředků | 66 |
| 4.2.1.3 Poskytování podpůrných služeb | 67 |
| 4.2.1.4 Personální řízení | 68 |
| 4.2.1.5 Řízení kvality | 69 |
| 4.2.1.6 Třetí role vysoké školy | 70 |
| 4.2.2 Standardizace procesů | 71 |
| 4.3 Subjekty řízení a ovlivňování procesů | 71 |
| 4.4 Modely řízení a ovlivňování procesů při zajišťování přístupnosti studia | 73 |
| 4.5 Role sociální práce ve vytváření podmínek přístupnosti studia | 75 |
| 4.6 Závěr | 77 |

Kapitola 5.

Znovuzačleňování marginálních sociálně ohrožených skupin

(Pavel Pěnkava)

| | |
|--|----|
| 5.1 Sociální procesy vytvářené veřejnou správou – systémová opatření | 81 |
| 5.1.1 Oblast státní správy, ústřední orgány a výkon státní správy | 82 |
| 5.1.1.1 Legislativní úprava řešení bezdomovectví | 83 |
| 5.1.1.2 Východiska stávajících mezipřírodních koncepcí a strategií a návrhů zákona k řešení bezdomovectví | 86 |
| 5.1.2 Česká správa sociálního zabezpečení | 88 |
| 5.1.3 Úřad práce České republiky | 90 |

| | |
|--|-----|
| 5.2 Oblast tvorby procesů od krajských a obecních samosprávných celků | 94 |
| 5.2.1 Sankční regulace nežádoucích jevů jako prostředek represivních procesů | 95 |
| 5.1.2.1 Protialkoholní vyhlášky | 96 |
| 5.2.2.2 Vyhlášky proti žebření | 97 |
| 5.3 Sociální procesy vytvářené odborníky | 99 |
| 5.4 Sociální procesy vytvářené občanskou společností | 101 |
| 5.4.1 Laická veřejnost – angažovaná | 102 |
| 5.4.2 Laická veřejnost – neangažovaná | 105 |
| 5.5 Závěr | 106 |

Kapitola 6.

Využití potenciálu sociálních pracovníků, resp. sociálních služeb

| | |
|---|-----|
| <i>(Melanie Žajacová)</i> | 108 |
| 6.1 Úvod | 108 |
| 6.2 Význam sociální práce | 109 |
| 6.3 Potenciál sociální práce a role sociálních pracovníků | 113 |
| 6.4 Podmínky pro výkon profese sociální práce | 117 |
| 6.5 Výzkumné nálezy z analýzy dat v oblasti výkonu sociální práce ve veřejné správě a v sociálních službách | 119 |
| 6.6 Závěr | 126 |

Kapitola 7.

Přehled závěrů a návrhů *(Igor Tomeš, Kateřina Šámalová)*

| | |
|-----------------------|-----|
| Použitá literatura | 134 |
| Internetové dokumenty | 139 |
| O autorech | 141 |
| Summary | 146 |

Úvod

Kateřina Šámalová

Tato monografie přináší pohled na principy a úspěšnost veřejného řízení sociálních procesů z různých úhlů pohledu. Na první pohled odlišně působící sociální procesy spojují právě principy jejich řízení. Principy jsou většinou zobecněné tak, aby bylo možné je prakticky využít při přípravě a realizaci nových sociálních procesů.

Monografie je společným dílem kolektivu pracovníků a doktorandů katedry sociální práce Filozofické fakulty Univerzity Karlovy, kteří zkoumali, jaký vliv má veřejná správa na průběh vybraných sociálních procesů, zda tyto sociální procesy řídí nebo jen ovlivňuje, jestliže je ovlivňuje, pak jakými prostředky a s jakou úspěšností.

Na tomto místě uvádíme jednotlivé kapitoly monografie podle autorů a doplňujeme jejich stručný obsah:

Kapitola 1 definuje pojmy, pojetí, struktury a procesy povinné a dobrovolné sociální solidarity (*Igor Tómeš*).

Kapitola 2 se soustředí zejména na otázky koordinace procesů řízení mezi úrovněmi veřejné správy při veřejnoprávním financování sociálních služeb (*Petr Vojtíšek*).

Kapitola 3, 4 a kapitola 5 jsou věnovány procesům řízení ve prospěch naplňování potřeb specifických sociálních skupin.

Kapitola 3 se zabývá otázkami veřejných služeb orientovaných na starého člověka, analýzou nových přístupů při poskytování veřejných služeb orientovaných na řešení životní situace seniorů (*Lenka Bočková*).

Kapitola 4 analyzuje sociální začleňování osob se zdravotním postižením pomocí vzdělávacích procesů, zaměřuje se na jejich efektivitu při integraci, resp. inkluzi této cílové skupiny do hlavního proudu vzdělávání, stejně jako na roli a chování jednotlivých angažovaných subjektů (*Kateřina Šámalová*).

Kapitola 5 se věnuje problematice opětovného začleňování marginálních skupin, které jsou sociálně ohrožené (*Pavel Pěnkava*).

Kapitola 6 postihuje různé aspekty využití potenciálu sociálních pracovníků, resp. sociálních služeb (*Melanie Žajacová*).

Kapitola 7 nastiňuje přehled závěrů a návrhů z předchozích kapitol (*Kateřina Šámalová, Igor Tomeš*).

Kapitola 1.

Základní teoretická východiska řízení a vedení v sociální práci

Igor Tomeš

1.1 Pojmy a pojetí, s nimiž se v této monografii pracuje

Předmětem této monografie je veřejnoprávní řízení a ovlivňování sociálních procesů.¹

Obsah pojmu sociální se vyvíjel. Slovo je latinského původu, v češtině se toto adjektivum používalo v různých významech. Původně ve smyslu *společenský*, přesněji *týkající se společnosti*². Později se jeho význam zúžil na *týkající se vrstev hospodářsky slabých, závislých, vykořisťovaných*.³ Po druhé světové válce se užívalo v trojím významu: (i) vztahující se ke společnosti, (ii) týkající se zlepšování společenských poměrů, (iii) týkající se hmotného zabezpečení jedince ve společnosti.⁴ Dnes se mu přičítají významy: (i) týkající se lidské společnosti a vztahů mezi lidmi, (ii) týkající se snahy a úsilí o zlepšení společenských poměrů, (iii) týkající se životních podmínek jednotlivce ve vztahu ke společnosti a státu, jeho hmotného zabezpečení.⁵

V době komunistické normalizace (po roce 1970) se v tehdejších komunistických státech pojem *sociální* často a zcela nesprávně zaměňoval za pojem *hygienický* ve vazbě *sociální zařízení* pro označení hygienických zařízení (toalety, sprchy, atp.).⁶

1 Tato kapitola navazuje na Tomeš, I. a kol.: *Sociální správa*. 2. vyd., Praha, Portál 2009.

2 Bráf, A.: *Sociální politika států evropských* (1895) in *Život a dílo*. Díl třetí: Výbor statí z hospodářské a sociální politiky. Praha, J. Gruber 1923.

3 *Slovník národohospodářský, sociální a politický*. Praha, Otakar Janáček 1933.

4 *Příruční slovník jazyka českého*. 1944–1948.

5 Petráčková, V. – Kraus, J.: *Akademický slovník cizích slov* [A–Ž]. Praha, Academia 1998, 834 s.

6 Tomeš, I.: *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha, Portál 2010.

Také ve francouzštině, španělštině, němčině a ruštině adjektivum *sociální* znamená *společenský*. V těchto jazycích má zpravidla čtyři významy: (i) žijící v kolektivu, (ii) týkající se vzájemných vztahů lidí nebo společenských tříd a skupin, (iii) týkající se společnosti, (iv) organizované shromáždění anebo hnutí, tedy vcelku opět v podstatě význam *společenský*⁷.

V této práci budeme používat pojem sociální především k označení procesů týkajících se vzájemných vztahů lidí žijících ve společnosti.

Historicky se za synonymum pojmu *proces* považoval *vývoj*⁸. *Proces* ve filozofickém smyslu je dynamická posloupnost různých stavů téže věci.⁹ Také se definuje jako zákonitě, postupně na sebe navazující a vnitřně spojené změny jevů, věcí a systémů.¹⁰ V kybernetice se tak označuje matematický model v čase se vyvíjející náhodné veličiny.¹¹ V oblasti práva se slovem *proces* označuje soudní řízení. Tím se míní postupy u soudu a vydávají se procesní (občanskoprávní, trestněprávní, správní) řády.¹² V chemii znamená pojem *proces* označení pro pochod, reakci. Jako *procesy* se rovněž označují postupy ve výrobě. Někteří autoři slovo *proces* nahrazují souslovím *zákonitý vývoj*.

S pojmem *proces* se ve většině předválečných encyklopedií nesetkáváme. V encyklopediích z doby komunismu čteme, že materialistická dialektika zdůrazňuje procesualnost všeho dění ve světě; klidné stavy rovnováhy jsou jen relativní a dočasné a pohyb či proces je nepřetržitý a absolutní.¹³

Přídavné jméno *procesní* ve vazbě s podstatným jménem *řád* znamená legislativní úpravu řízení; ve vazbě se slovem *pravidla* znamená právem nebo smlouvou stanovená či dohodnutá pravidla postupů.

Tato monografie se zabývá *řízením a ovlivňováním sociálních procesů* veřejnoprávními strukturami. Většina procesů ve společnosti je konců sociální, protože předpokládají účast lidí při tvorbě, průběhu i využívání výsledků procesů, tedy mají své sociální předpoklady, průvodní jevy a důsledky. Jako v užším slova smyslu sociální procesy, jimiž

7 Např. *Übersicht über die soziale Sicherheit*, Stand. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1990, nebo Mosca, G. – Bouthoul, A.: *Histoire des doctrines politiques*. Paris, Petite Bibliothèque Payot 1966.

8 *Akademický slovník cizích slov*. Praha, Academia 1995.

9 *Filosofický slovník*. Praha, Svoboda 1985.

10 *The Concise Oxford Dictionary*. Oxford 1961.

11 *Všeobecná encyklopedie v osmi svazcích*. Praha, Diderot 1999.

12 *Právníký slovník*. Dušan Hendrych et al. 2. vyd., Praha, C. H. Beck 2003.

13 *Malá československá encyklopedie*. Praha, Academia 1984–1987.

se budeme zabývat, vnímáme procesy související se začleňováním lidí do společnosti, a s jejich podporou, jsou-li v tomto procesu ohroženi nebo z něho vyloučeni.

1.2 Sociální procesy

V odborné literatuře se za sociální považují procesy právní, ekonomické a jiné, týkající se lidí. Někteří odborníci k nim řadí i procesy výrobní, protože jsou lidmi realizované a mají dopady na jejich bytí.

Protože *proces*, jak jsme uvedli, je vývoj, nesporně sem patří sociální dějiny lidských celků od paleolitu až po současnost. Jak uvedl Durkheim,¹⁴ již lovci v paleolitu se ve svých tlupách či smečkách vzájemně vnímali, podporovali a dělili se o úkoly při lovu i o ulovenou kořist. Tedy i u nich již probíhaly sociální procesy – od procesů spolupráce při lovu až po rozdělování potravy. S dělbu práce v neolitu, kdy se lidé usazovali, pěstovali plodiny a chovali zvířata, se sociální procesy obohatily o společnou obranu, organizaci života v sídlech, správu společně sdílených potřeb a zájmů, atd. Čím více se dělba práce vyvíjela a strukturovala, tím více se strukturovala společnost a tím více bylo zapotřebí společné (veřejné) správy věcí ve společných usedlostech. Tak vzniklo veřejné řízení sociálních procesů.

Veřejně řízené a ovlivňované sociální procesy můžeme dělit na makro-, mezzo- a mikroprocesy.

Za sociální makroprocesy můžeme považovat změny ve způsobu hospodaření ve společnosti (např. tržní ekonomika versus řízená ekonomika či naturální hospodaření za feudalismu). Řadíme sem i zásadní společenské změny jako konec otrokářství, konec nevolnictví, poddanství a roboty, atp. Můžeme sem řadit i vznik sociálního státu a změny v jeho uspořádání a jeho štedrosti, centralizaci a decentralizaci sociální ochrany a jejího financování.

K sociálním mezzoprocům lze počítat regionální veřejnou samosprávu i vznik a správu veřejných fondů. Patří sem i regionalizace sociálního státu cestou dekompozice nebo decentralizace moci, sociální procesy v krajích a v obcích, sociální podnikání, atp. Náleží sem i obligatorní¹⁵ sociální politika zaměstnavatelů a neziskových organizací, tedy řízení a ovlivňování sociálních procesů soukromoprávních subjektů.

14 Durkheim, E.: *Společenská dělba práce*. Paříž 1893.

15 Nařízená státem (zákony, nařízení, vyhlášky).

K sociálním mikroprocesům řadíme i ovlivňování životních podmínek jednotlivce hmotným zabezpečením, sociálními službami či sociální prací, apod. Sem lze zařadit všechny formy sociální práce.

Autoři se v této monografii budou věnovat především sociálním mezzo- a mikroprocesům, které souvisejí s regionalizací sociální správy, se sociálními službami a sociální prací, jejich ovlivňováním a úspěšností jejich poskytování a řízení veřejnou správou. Je to velmi široké téma. V této etapě výzkumu jsou předmětem zájmu autorského kolektivu zvláště nové způsoby veřejnoprávního financování sociálních služeb, efektivita veřejných služeb orientovaných na řešení životní situace starých občanů, potřeby specifických skupin, zvláště pak sociální začleňování osob se zdravotním postižením pomocí vzdělávacích procesů, a sociálně ohrožených marginálních skupin. V této souvislosti pak využití potenciálu sociálních pracovníků či sociálních služeb.

1.3 Řízení, nebo jen ovlivňování sociálních procesů?

Sociální procesy probíhaly nezávisle na společenských strukturách. Mohly jimi však být *ovlivňovány*. Mohly být dokonce *vyvolávány* či *řízeny* státem nebo občanskou společností.

Obecně *řízení* se definuje jako *specifický druh lidské činnosti, který vyvolává a zajišťuje činnost jiných věcí (proků) nebo jiných lidí, jež je shodné s cílem toho, kdo tyto věci nebo lidi řídí. Řízení neexistuje jako samostatný proces, ale vždy jako součást širší soustavy, která určuje jeho specifiku... Pro každé řízení jsou typické znaky formy a struktury řízení, tj. existence systému i příčinné souvislosti mezi proky systému...*¹⁶

Za sociální řízení se považuje *racionální řídicí činnost, která se cílevědomě orientuje na člověka jako klíčovou složku procesu.*¹⁷

Řízením sociálních procesů budeme tedy rozumět specifickou racionální řídicí činnost, která se orientuje na potřeby člověka a na příčinné souvislosti mezi ním, jeho potřebami a zájmy a jeho okolím. Řízením se vymezují některé potřeby člověka a způsob, jakým se budou uspokojovat. Zpravidla jde o potřeby, na jejichž uspokojování má řídicí subjekt zájem, nebo jejichž uspokojením chce dosáhnout svého cíle. Typické řídicí sociální aktivity směřují k udržení sociálního míru ve společnosti, k zajištění požadovaného vývoje společnosti a její ekonomiky. Příkladem řídicích

16 *Malá československá encyklopedie*. Praha, Academia 1984–1987.

17 *Všeobecná encyklopedie v osmi svazcích*. Praha, Diderot 1999.

činností tohoto typu je sociální pojištění, kterého se člověk musí účastnit, a dojde-li u něho k sociální události, dostane jen to, co mu přiznává zákon.

Ovlivňování sociálních procesů je činnost, kterou chce řídicí subjekt působit na vývoj sociálního procesu, který nemůže sám řídit. Jde tedy o činnost s výrazně slabším a nejistým účinkem. Účinnost působení na člověka je problematická, člověk se v této situaci může svobodně rozhodnout, jak bude na působení reagovat. Školním příkladem takovéto činnosti je snaha státu ovlivnit rodinnou politikou natalitu ve společnosti a kvalitu budoucích generací.

Jsou procesy, které se zpočátku nikdo nesnažil ani ovlivňovat, ani řídit. Podle Malthuse byly procesy *potravní a rozmnožovací* samočinné, nikým neovlivňované. Považoval je za příčinu bídy, protože lidstvo nemá neomezené možnosti, naopak je spoutáno *populačním zákonem*. Podle Malthuse podmínky obživy rostou lineárně (aritmicky), zatímco populace roste geometricky.¹⁸ Byl proto nazýván ekonomem ponuré budoucnosti. Z toho je patrné, že i růst bídy (např. díky nezaměstnanosti v Anglii) byl některými středověkými mysliteli považován za neovlivnitelný a neřiditelný sociální proces. Dnes máme na tuto problematiku jiný názor.

Jak jsme již uvedli, se vznikem společenské hierarchie v klanech a posléze se vznikem státu¹⁹ vznikaly i *systémy řízení sociálních procesů* za otrokářství a za feudalismu. Válka byla zpočátku hlavním zdrojem bohatství, z porobených se stávali otroci. Rodiny po padlých vojácích byly v existenčním ohrožení. První systémy řízení sociálních procesů vznikaly např. v Babylonii, kdy se stát začal starat o rodinné příslušníky padlých vojáků.²⁰ Tak vznikl první prvek despoticke paternalistické sociální politiky (vládce řídicím procesem *obšťastňuje* své poddané),²¹ který je typický pro raný Blízký východ (např. v Mezopotámii či Perské říši) a severní Afriku (Egypt).

V antickém Řecku byli s rozvojem dělby práce svobodní řemeslníci a obchodníci i vojáci odkázáni na výsledky svých činností a byli v sociálním ohrožení, kdykoliv nemohli tyto své činnosti vykonávat. Tak vznikaly první spolky sociální vzájemnosti (organizace občanské společnosti), které *ovlivňovaly* uspokojování sociálních potřeb. Vedle toho v Athénách vznikly i první veřejnoprávní řídicí zásahy do systému sociálních vztahů.

18 Malthus, T. R.: *Esej o principu populace*. Přel. Ivo Šebestík, Brno, Zvláštní vydání 2002.

19 Engels, B.: *Původ rodiny, soukromého vlastnictví a státu* (1884). Praha, Družstevní práce 1950.

20 Tomeš, I.: *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha, Portál 2010, s. 47.

21 Viz tamtéž.

Aby svobodní nebyli prodáváni do dlužního otroctví, Solón²² zakázal dlužní otroctví (594 př. n. l.), tyran Peisistratos začal organizovat veřejné práce pro svobodné chudé (562 p. n. l.)²³ a Perikles zavedl diety jako finanční sociální podporu nezaměstnatelným zdravotně postiženým svobodným občanům či nemajetným válečným veteránům.²⁴

Stát se choval ke svým občanům paternalisticky. Řídil sociální procesy, které ohrožovaly společenský vývoj v otrokářské společnosti. Zákazem dlužního otroctví zastavil sociální proces, jímž ubývalo svobodných a oslabovala se společenská struktura. Řekové nám odkázali i demokratický ideál společenského uspořádání spočívající v přesvědčení, že společné dobro vzniká aktivní účastí občana na životě obce (Aristoteles),²⁵ tedy ovlivňováním sociálních procesů civilní společnosti.

S podobným obrazem se setkáváme v antickém Římě, který přebíral mnohé z řecké filozofie i řeckého řízení sociálních procesů pro svobodné občany, i když sociálně smýšlející římstí myslitelé, jako např. Seneca, již pochybovali o možnosti státu tyto sociální procesy řídit. Svazek mezi lidmi, z něhož pramení humanita, chápal Seneca jako mravní svazek, kladl důraz na altruismus a z toho plynoucí potřeby filantropie vládců.²⁶ Podle něj vládcí již neřídí všechny sociální procesy, mohou je však svou filantropií ovlivňovat. Příkladem jsou římské *chleb a hry*, kterými se za císaře Augusta ovlivňovaly názory a nálady zejména mezi vojenskými vysloužilci. Pokusy o řízení sociálních procesů vladařem mohou vyvolat reakci opačnou k té, kterou předpokládali.

Např. Nerovo tažení proti křesťanům vedlo koneckonců k uznání křesťanství.²⁷ S uznáním křesťanství jako státního náboženství²⁸ a vyhlášením císaře jako hlavy církve²⁹ se otevřel prostor pro veřejné řízení a ovlivňování sociálních procesů veřejnou správou i pro rozvoj forem altruismu v občanské společnosti, iniciovaných monoteistickými církvemi.

22 Oliva, P.: *Solón*. Praha, Svoboda 1971.

23 Herodotos: *The Histories*. Přel. Robin Waterfield, Oxford, Oxford University Press 1998.

24 Tomeš, I.: *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha, Portál 2010, s. 50.

25 Aristoteles: *Athénská ústava*. Praha, Arista 2004.

26 Tomeš, I.: *Úvod do teorie a metodologie sociální politiky*. Praha, Portál 2010, s. 52.

27 Nero (Claudius Caesar Augustus Germanicus) (37–68 n. l.) po velkém požáru Říma (64 n. l.) rozpoutal pronásledování křesťanů.

28 Edikt milánský římského císaře Konstantina Velikého (313 n. l.) viz Matoušek, O. a kol.: *Základy sociální práce*. Praha, Portál 2001.

29 Dodnes platí ve většině pravoslavných církví, že hlava státu je i hlavou církve.

Po rozpadu Říma a nástupu feudálních kmenových svazků naturálně hospodařících Keltů, Germánů či Slovanů končí v Evropě i tyto prvotní pokusy o řízení či ovlivňování sociálních procesů. Vše se vrací do stavu před řeckými a římskými pokusy o řízení a ovlivňování sociálních procesů. Až s christianizací těchto polyteisticky smýšlejících kmenů, na kterém měli velkou zásluhu byzantští (např. Cyril a Metoděj ve východní Evropě) a keltští (zejména irští ve Francké říši a západní Evropě) šířitelé křesťanství, se feudální šlechta snažila ovlivňovat sociální procesy svých poddaných. Je k tomu vyzývána i hlavami církví.

Např. z podnětu papeže císař Franské říše Karel Veliký vydal edikty (806–808 n. l.), v nichž připomněl lenním pánům (poddané šlechtě) jejich povinnost pečovat o své nemocné a práce neschopné staré poddané. Činili tak i jiní křesťanští vládci v jiných končinách Evropy. V Českém království se tak naposledy stalo v roce 1785 v nařízení, které ukládalo šlechtě povinnost pečovat o nemocné a práce neschopné.³⁰

Zatímco v antice se setkáváme především s *akty řízení*, za feudalismu převažovaly *akty ovlivňování* sociálních procesů zejména církví (kláštery, fary) a v královských městech i městskými zastupitelstvími nebo svobodnými cechy, tedy občanskou společností.

V některých městech se organizovaly pracovní činnosti, jimiž se měla omezit chudoba (např. „hladová zed“ na Petříně postavená za Karla IV. nebo pražské veřejné lázně zřízené magistrátem, veřejné zdravotní služby pro tuláky atd.).

V pozdějším středověku začali do velkých (zejména královských) měst proudit lidé, kteří při epidemiích (zejména neštovice a mor, např. v Praze ve 14. i pozdějších stoletích) či v náboženských válkách v 15. a 16. století přišli o svou obživu. Byli označováni jako *tuláci* a města se jim začala bránit. Obrana měla zpočátku povahu administrativně-policejní, kdy byli tuláci vraceni do míst svého narození.³¹ Vymohla si to velká města, která nebyla schopna řešit velký příliv těchto lidí bez domova. Šlo o řízený sociální proces.

30 Troster, P. a kol.: *Právo sociálního zabezpečení*. 4 vyd., Praha, C. H. Beck 2008.

31 „*Domovské právo*“ podle Říšského policejního řádu, vydaného za císaře Ferdinanda I. v roce 1552.

Církevní altruismus se nedokázal vyrovnat s takovou záplavou sociálně potřebných lidí, a proto v 17. století začala vstupovat do tohoto procesu města kombinovanou restriktivní i dobročinnou politikou.³² Motivem byla ochrana městského pořádku a majetku měšťanů. V pozdním feudalismu se do procesu vložil i stát: ovlivňoval města a obce a ukládal jim povinnost pomáhat chudým.³³

Teprve s liberalismem a osvícenstvím se rozvíjí sofistikovaná legislativa (chudinské právo), jíž ústřední moc řídí sociální politiku měst a obcí a ovlivňuje tím formy péče o chudinu. Na našem území se teprve zrušením nevolnictví (1781) a jeho nahrazením poddanstvím a robotou a posléze jejich zrušením v době revoluce (1848) vytvořil politický prostor pro rozvoj industrializace a vznik nové chudiny. Bývalí poddaní se stali dělníky bez kvalifikace, kteří byli ohroženi na životech, jakmile nemohli pracovat v továrnách nebo na velkostatech. To vyvolalo potřebu zásahu státu, který jednak tvořil celostátní systémy ochrany (řízení), např. povinné spoření nebo sociální pojištění, a jednak ukládal obcím péči o své chudé (ovlivňování). V 19. století tak vznikla kombinace veřejného řízení a ovlivňování sociálních procesů ve prospěch sociálně ohrožených v podobě, která v té či oné formě existuje v Evropě dodnes.

Po druhé světové válce dochází k výrazné změně v řízení sociálních procesů mezinárodně dohodnutými a vyhlášenými lidskými právy (1948) a jejich postupnou právní úpravou v paktech (1966) a úmluvách (1989, 2007) OSN. Sjednocují se minimální standardy pro řízení a ovlivňování sociálních procesů. Tím se mění sociální prostředí v jednotlivých státech a následně i obsah řízení a ovlivňování sociálních procesů.

Digitalizace proměňuje podstatu a průběh sociálních procesů. Tak jako kdysi pára a elektřina změnila primitivní manufaktury v moderní továrny a umožnila zavést pásovou výrobu a kvalifikované řemeslníky nahradila nekvalifikovanými vesničany, podobně robotizace a digitalizace postupně nahradí dělníky a úředníky vysoce kvalifikovanými odborníky, kteří budou tyto roboty a registry vytvářet a řídit. To změni i průběh sociálních procesů a bude tak náročnější je řídit a ovlivňovat. S praktika-
mi 20. století už moderní společnost 21. století nevystačí.

32 Zdravé tuláky nutila města pracovat nebo je zavírala do vězení, nemocným tulákům pomáhala (viz městské právo Kristiána z Koldína, 1597). Poslední opatření tohoto typu vydala Marie Terezie (1754).

33 K prvním takovým moderním zásahům můžeme řadit chudinské zákony (poor laws) v Anglii za Alžběty I. koncem 16. a začátkem 17. století.

1.4 Role veřejné sociální správy při řízení a ovlivňování sociálních procesů

Správa je činnost formalizovaných systémů, které systematicky, organizovaně, plánovitě a záměrně sledují nějaký cíl a řídí za trvalým účelem určité záležitosti.³⁴ Lze ji také vnímat jako organizační a finanční činnost, která podporuje činnost řídící.³⁵

Za stěžejní principy se pokládá zásada jednotného vedení a jednotného příkazování.³⁶ Uvádí pět funkcí správy: plánování, organizování, příkazování, koordinace a kontrola. Správa je nejčastěji vnímána jako administrativa určitých vymezených aktivit k zajištění chodu organizace. Mnozí autoři rozeznávají organizaci jako:

- instituci s věcnými a lidskými prvky,
- normativní kategorii vyjadřující míru uspořádání a hodnocení,
- strukturu s hierarchií řízení a vztahů,
- společenský status osob, které ji vykonávají,
- sociální jev založený na plánovité koordinaci skupinových aktivit,
- proces jako úsilí o vytvoření funkčního celku stanovením pravidel a postupů.

Podle povahy právních vztahů rozeznáváme správu soukromou a veřejnou. Za soukromou považujeme korporace, asociace a další organizace, které se řídí soukromým (civilním) právem a vlastním statutem a dalšími vlastními právními akty (vnitřní řídicí akty). Veřejná správa je definovaná a upravovaná ústavou a zákony státu.

Veřejná správa se zabývá mimo jiné i sociálními záležitostmi. Pak hovoříme o sociální správě, která obstarává solidaritu se skupinou občanů, jež stát uzná jako potřebné, a další činnosti spojené s udržením sociálního míru ve společnosti. Zahrnuje úsilí proti negramotnosti, nemoci, nezaměstnanosti, chudobě a sociální vyloučenosti. Sociální správa tedy v širším pojetí zahrnuje zdravotnictví, ochranu práce, sociální zabezpečení a péči, sociální služby a povinné školství. V užším pojetí zahrnuje jen ochranu práce, sociální zabezpečení a péči a sociální služby.

Orgány veřejné sociální správy jsou:

- orgány státní sociální správy – Ministerstvo práce a sociálních věcí a jemu podřízený Úřad práce a Státní úřad důchodového zabezpečení,

34 Čabanová, B.: Základní pojmy a principy správy, in Tomeš, I. a kol.: *Sociální správa*. 2. vyd., Praha, Portál 2009.

35 Robins, S. P. – Coulter, M.: *Management*. Praha, Grada 2004.

36 Truneček, J. a kol.: *Management v informační společnosti*. Praha, VŠE 1997.

- veřejnoprávní sociální korporace – veřejná regionální, oborová a zájmová samospráva,
- veřejné ústavy a podniky spravující sociální záležitosti a poskytující sociální služby,
- veřejné fondy a nadace působící v sociální oblasti.

Orgány veřejné sociální správy mají své kompetence definované zákony, které stanoví jejich pravomoci a působnost věcnou i regionální.³⁷ Platí obecné ústavní pravidlo, že orgány veřejné sociální správy nesmějí konat nic nad rámec svých kompetencí. Kompetencí se v této souvislosti rozumí rozsah působnosti nebo činnosti oprávnění a povinností svěřených právní normou určitému veřejnému orgánu nebo organizaci, příslušnost po odborné nebo věcné stránce, funkční nebo služební pravomoc.³⁸ Rozlišujeme kompetence věcné a regionální. Věcná kompetence označuje pravomoci veřejného řídicího subjektu, které mu světil zákon. Mohou být definovány buď činnostmi (nebo skupinami činností), které subjekt může svou řídicí činností ovlivňovat, nebo osobami, jimž lze povinnosti (zákazy a příkazy) ukládat. Regionální kompetence definují území (ČR, kraj, obec), na němž může subjekt své věcné kompetence vykonávat.

Zákony také stanoví kompetence soukromoprávních subjektů sociální správy. Obecně tak činí občanský zákoník³⁹ a konkrétně pro sociální oblast zákon o sociálních službách.⁴⁰ Konkrétní kompetence řídicích složek soukromého subjektu definují jeho stanovy nebo vnitro-organizační předpisy.

Kompetence se mohou týkat:

- stanovení strategie, projektů a plánů pro konkrétní činnosti nebo obory činností,
- sběru a analýzy informací potřebných pro plánování a řízení konkrétních činností,
- přípravy obecně závazných právních předpisů (zákony, nařízení vlády), případně jejich vydávání k jejich realizaci (vyhlášky),
- nařizování (zákazy, příkazy, povolení) činností konkrétním subjektům (právníckým a fyzickým osobám),

37 Zákon č. 2/1969 České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a zákon č. 73/2011 Sb. o Úřadu práce ČR, a další, všechny ve znění pozdějších předpisů.

38 *Akademický slovník cizích slov*. Praha, Academia 1995.

39 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, díl 3 Právnícké osoby § 118–418.

40 Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů.