

ÚVOD

Dovolujeme si Vám předložit následující dokument. Jedná se o návrh strategického přístupu pro oblast kontaktní práce určený pro stakeholdery z veřejné správy, top managementu sociálních služeb a profesních organizací.

Návrh strategického přístupu obsahuje syntézu zjištění z výzkumu, výstupů advocacy workshopu a dalších diskusí se stakeholdery, které proběhly v rámci projektu Kontaktní práce – komplexní nástroj pomoci v přirozeném prostředí klienta. Předpokládáme, že s tímto dokumentem bude dále aktivně pracovat Česká asociace streetwork, která je střešní organizací nízkoprahových sociálních služeb a má možnost prezentovat jej na meziresortních fórech jak na celorepublikové, tak i krajské úrovni.

Budeme vděčni za Vaše komentáře a návrhy.

Za tým ČAS a MAKAI

Mgr. Martina Zikmundová

zikmundova@streetwork.cz

Mgr. Ida Kaiserová, Ph.D.

ida.kaiserova@makai-atelier.cz

VLASTNÍ TEXT STRATEGICKÉHO DOKUMENTU

Úvod a cíle výzkumu

Cílem tohoto dokumentu je shrnout klíčová zjištění projektu Kontaktní práce – komplexní nástroj pomoci v přirozeném prostředí klienta. Projekt, podpořený Technologickou agenturou ČR, realizoval tým firmy MAKAI atelier ve spolupráci s Českou asociací streetwork v roce 2021 a 2022. Následující dokument je syntézou zjištění ze sociologického výzkumu a dalších aktivit realizovaných v rámci projektu.

Cílem výzkumu bylo identifikovat současné podoby kontaktní práce, která se odehrává v různých kontextech, porozumět perspektivám jednotlivých aktérů kontaktní práce – klientů i jejich vykonavatelů, ale i představitelů státní správy a místní samosprávy – v souvislosti se strukturálními podmínkami, a na základě těchto poznatků navrhnout, jak by se pomocí konceptu kontaktní práce a jeho východisek dal zefektivnit výkon sociální práce.

Metodologie

Členové týmu vycházeli z předpokladu, že kontaktní práce coby specifické paradigma sociální práce je vhodným nástrojem, pomocí kterého může člověk dosáhnout důstojného života. Hlavní výzkumná otázka byla stanovena takto:

Co musí být obsahem kontaktní práce, aby byla nástrojem dosažení úrovně důstojného života?

Kvalitativní šetření probíhalo v období září–prosinec 2021 na území Ústeckého kraje. Postupně bylo uskutečněno 40 rozhovorů s pracovníky a pracovníkmi sociálních služeb působících v terénních programech, s představiteli sociálních odborů na obecních a krajských úřadech, s klienty a klientkami sociálních služeb, s lidmi, kteří by se klienty mohli stát a s několika experty a expertkami spolupracujícími s Českou asociací streetwork.

Sebraná data byla analyzována pomocí kvalitativního softwaru ATLAS.ti a zpracována do odborné publikace *Kontaktní práce v teorii i praxi* a dvou akademických textů. Dalšími výstupy projektu jsou workshopy pro stakeholdery a pracovníky z praxe a závěrečná konference projektu.

Stěžejní výsledky

Na základě výzkumného šetření bylo nalezeno a pojmenováno šest hlavních faktorů, které ovlivňují, resp. přímo ztěžují činnost neziskových organizací poskytujících terénní sociální služby, lze je tedy chápat jako hlavní bariéry výkonu současné kontaktní práce. Jedná se o strukturální bariéry, nespočívají tedy přímo v praxi konkrétních organizací. Na ni jsme se ve výzkumu přímo nezaměřovali, což bylo dané i naším profesním zaměřením. Troufáme si však tvrdit – a naše zjištění to potvrzují – že ani sebekvalitnější sociální služba strukturální bariéry překonat nemůže. Konstatujeme, že vlivem těchto faktorů v mnoha situacích nelze řešit nepříznivou sociální situaci klientů, kterým je sociální služba poskytována. Dochází tak pouze k zabraňování dalšího propadu, a ani to se často nepodaří. To, zda dojde ke zlepšení situace klientů, do jisté míry ovlivňuje i samotná kvalita práce jednotlivých poskytovatelů služeb (organizací), a jak je služba odborně podpořena. Jednotlivé faktory způsobující strukturální bariéry lze shrnout takto:

1. Problém shledáváme jednak v **úzké specializaci sociálních služeb**, vymezené zákonem o sociálních službách, což brání řešení nepříznivé sociální situace těch klientů, kteří nesplňují kritéria žádné z cílových skupin, na něž jsou zaměřeny sociální služby působící v dané lokalitě.
2. Dalším faktorem je **nedostupnost bydlení**, ten se týká fakticky klientů všech sociálních služeb. Z rozhovorů vyplývá, že bez stabilizace bydlení je velmi obtížné sanovat samotný primární problém (jako např. závislosti, psychické onemocnění, sociální vyloučení dětí a dospívajících).
3. Činnost terénních sociálních služeb ovlivňuje i spolupráce s dalšími institucemi, jako je policie, úřady, veřejná správa či zdravotnictví, která je v některých případech nezbytně nutná. To souvisí s **mocenskou nerovností** mezi nejasně artikulovanou, nevydobytou pozicí sociální práce.
4. Ke zlepšení situace klientů nebo vůbec k jejich kontaktování často nedochází také kvůli tomu, že organizace **neprovádějí v dostatečné míře depistáž**. Na druhou stranu organizace a jejich pracovníci a pracovnice často disponují rozsáhlými znalostmi prostoru, nemají ale – vyjma osobní, spontánní komunikace – legitimní příležitost, jak znalosti předat nebo je jinak využít pro pomoc potenciálním klientům.

5. Výkon terénní sociální práce nicméně do velké míry predisponují i „objektivní“ **geografické podmínky**. Působení poskytovatelů sociálních služeb se soustřeďuje do míst s velkou sídelní hustotou. Poskytovatelé pak zvládnou „obhospodařit“ pouze přilehlé obce v závislosti na svých kapacitách.

6. A posledním identifikovaným faktorem je **spolupráce a komunikace se samosprávou a státní správou**. Státní správa a samospráva, reprezentovaná ministerstvem práce a sociálních věcí a kraji, zásadní měrou určuje či ovlivňuje financování, ale i prostor, v němž sociální služby budou působit. Na financování se však zčásti podílí, resp. často nepodílí i samospráva obcí. Považujeme za důležité zdůraznit zjištění týkající se výkonu sociální práce na obci. K ní jsou obce povinovány ze zákona č. 313/2002 v rámci tzv. přenesené působnosti státní správy.

Přenesená působnost jako bariéra výkonu sociální práce

Tato problematika je natolik komplikovaná a zároveň důležitá, že je třeba ji zde ještě objasnit. Přenesená působnost přímo ovlivňuje nastavení sociální práce na obcích, kterou je možné vnímat jako nejdostupnější formu kontaktní a sociální práce vůbec. Fyzicky by měl být sociální pracovník či pracovnice lidem v obci nejbližší. Toto systémové nastavení vzniklo po správní reformě z roku 2002 (zavedení smíšeného systému státní správy), kdy byly zrušeny okresní úřady a jejich agendu začaly vykonávat tzv. obce s rozšířenou působností (obce III. typu) a obce s pověřeným úřadem (obce II. typu). Přejednost výkonu státní správy tedy způsobil, že je státní správa vykonávána v rámci samosprávných úřadů, které nepodléhají žádnému vyššímu stupni samosprávného řízení, ale jsou ve svém výkonu velmi autonomní (viz též Průcha 2012: 200). Lze říct, že v rámci smíšeného modelu státní správy nelze precizně rozdělit státní a samosprávné výkony úřadů.

V praxi dochází často ke stavu, kdy obce s rozšířenou působností „nechápu“ svou státní správní roli v systému přenesené působnosti v oblasti výkonu sociální práce. Nesnaží se uplatnit svůj vliv na obce nižšího stupně (II. a I. typu) a zaměřují se především na správu svého vlastního města, které však může být faktickým spádovým centrem mnoha sociálních služeb. Neochota koordinovat procesy a finance v rámci přenesené působnosti pak podvazuje výkon těchto služeb.

Stejně tak je touto nemožností jasně odlišit státní a samosprávné výkony úřadů ovlivněn výkon práce sociálních pracovníků zaměstnávaných přímo obcemi. Na těchto pozicích dochází ke kumulaci agendy (státní a samosprávná se „libovolně“ kombinuje), neexistují závazné představy a předpisy obsahu a cílů této práce, není dostatečně pokryto její financování (ze strany státu) a možná kontrola výkonu se omezuje na kontrolu „Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka“ či skutečnosti, zda je pozice obsazena, nikoli zda úvazek pracovníka či pracovnice odpovídá potřebnosti v daném spravovaném území.

Výkon sociální práce je tedy prakticky na „dobrovolnosti“ vedení menších obcí (II. a I. typu). Pokud vedení obce a téma sociální práce zájem má, může jej realizovat a pracovníka zaměstnávat. Jestliže zájem nemá, a povinnost danou zákonem neplní, není nijak postižitelný. Odpovídá se totiž svým občanům, kteří jej zvolili, nikomu jinému.

Navíc pokud úřad sociálního pracovníka/ci zaměstnává, jeho nadřízeným je pracovník/ice samosprávy. Výkon státní správy tedy má zadávat a kontrolovat samospráva a de facto státní správa na ni nemá žádný vliv.

Výkon státní správy co nejbližší k občanům je velmi žádoucím požadavkem na demokratickou veřejnou správu. Pokud však nebude podpořen patřičnými regulativy a financemi, bude možnost jeho efektivního výkonu omezena, a tím i vystavena tlakům a snahám na jeho systémové omezení. V případě sociální práce například snižováním dotačního titulu a propouštěním či odchodem sociálních pracovníků z příslušných obecních úřadů.

Závěr

Cílem tohoto dokumentu je především podnítit debatu o současném systému výkonu sociální, resp. terénní sociální práce a upozornit na jeho problematické články – články, na které samotné organizace poskytující terénní sociální služby mají pramalý vliv, které ale přitom způsobují, že ne všichni lidé mohou dosáhnout na důstojnou úroveň života.

Velkým problémem výkonu sociální práce na obcích a činnosti sociálních služeb je systém jednoletého dotačního financování. Přesto, že náplň práce sociálních pracovníků a pracovníc je daleko spíše soustavný, průběžný souhrn aktivit, pro něž je zásadní podmínkou kontinuita.

Na úrovni přímé práce s klienty vnímáme jako obrovský nedostatek to, že není přesně určena odpovědnost za vedení případů jednotlivých klientů, například formou case managementu. V působení sociálních služeb tak neprobíhá dostatečná koordinace výkonu.

Nedostatek koordinace vnímáme i na straně veřejné správy. Nastavený a v praxi fungující systém sociálních služeb nemá zadavatele, respektive zadavatel je stanoven, ale není ve stavu efektivního fungování. Tímto zadavatelem by měly být všechny úrovně veřejné správy – MPSV (vytvářením zákonných podmínek pro financování a odborné řízení), kraje (zajištěním dostupnosti služeb všem potřebným občanům) a také obce (podporou sociální práce na obcích a koordinací sociálních služeb v rámci svého území).

Principy smíšeného modelu státní správy (přenesená působnost) se nemohou opírat o jasně nastavené vztahy podřízenosti a nadřízenosti, ale jsou vysoce závislé na schopnosti jednotlivých úrovní a subjektů se vzájemně domluvit. „Náklady“ na tuto koordináční činnost nejsou v systému určeny, respektive jejich pokrývání se opírá o „dobrovolné“ rozhodnutí samospráv.

Domníváme se, že decentralizace státní správy proběhla do takové míry, že etablování sociální práce na obci coby funkčního článku sociální pomoci bez jednodušší metodiky a jasně vymezených kompetencí a vztahů jednotlivých součástí systému, ať už se jedná o samosprávy či úřady od úrovně obcí po úroveň státu, v zásadě není možná.

Použité zdroje:

- Průcha, P. (2012) *Správní právo*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno – Plzeň: nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o.