

**Hodnocení Vládního programu podpory
terénní sociální práce
v sociálně vyloučených romských komunitách**

(hodnoty a fakta)

Jiří Winkler
Ivana Šimíková

VÚPSV Praha
výzkumné centrum Brno
2005

Obsah

Úvod.....	4
1. Cíle a hlediska evaluační studie	5
1.1 Hledisko vládní politiky	5
1.2 Hledisko obecních samospráv	6
1.3 Hledisko sociální intervence	6
2. Vládní politika sociální inkluze v ČR	7
3. Program podpory terénní práce v sociálně vyloučených romských komunitách	9
3.1 Cíle terénní sociální práce v rámci programu	9
3.2 Cíle a prostředky vládního programu podpory terénní sociální práce	10
3.3 Nástroje terénní sociální práce	11
3.4 Doporučený postup terénní sociální práce	12
3.5 Klienti programu terénní sociální práce	12
4. Sociální vyloučení: koncept a jeho aplikace.....	13
4.1 Pojem sociální exkluze.....	13
4.2 Chudoba, deprivace životních možností a začlenění do společnosti	14
4.3 Aktivní a pasivní sociální vyloučení	16
4.4 Institucionální vyloučení a vyloučení ze společenství	16
4.5 Charakter společenství v cílových lokalitách.....	18
4.6 Typy společenství klientů služeb TSP	19
5. Strategie a metody hodnotícího výzkumu	21
5.1 Statistická analýza agregovaných dat.....	21
5.2 Případové studie	22
5.3 Hodnotící kritéria a ukazatele	24
6. Podpora rozšíření a stability programu terénní sociální práce - hodnocení z vládní perspektivy	28
6.1 Rozvoj a rozšíření vládního programu podpory TSP	28
6.2 Adekvátnost řešení problémů v sociálně vyloučených lokalitách	31
6.3 Vzdělávání terénních sociálních pracovníků.....	35
6.4 Financování programu.....	37
6.5 Kontrolní funkce programu	38
6.6 Závěry.....	39
7. Programy terénní sociální práce v činnosti městských úřadů - hodnocení z perspektivy lokální politiky	42
7.1 Cíle programu TSP při městských úřadech.....	43
7.2 Organizační kapacita	47
7.3 Pravomoci a autority	52
7.4 Lokální zdroje	56
7.5 Závěry.....	57

8. Intervenční režimy terénní sociální práce - hodnocení z hlediska sociálně vyloučeného společenství	60
8.1 Pracovní orientace a přístupy	61
8.2 Definice problému a strategie jeho řešení	69
8.3 Pojetí cílů, limitů a efektů sociální práce	83
8.4 Závěry.....	89
9. Souhrnné závěry a doporučení.....	93
9.1 Hledisko vládní politiky	93
9.2 Hledisko obecních samospráv	96
9.3 Hledisko sociální intervence	98
Literatura	100
Přílohy	101

Úvod

Tématem předkládané evaluační studie je posouzení „Vládního programu podpory terénní sociální práce v sociálně vyloučených romských komunitách“. Výzkum, jehož závěrečnou zprávu předkládáme, navazuje na výsledky studie realizované na Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí MPSV v letech 2000 - 2002¹ (dále je VÚPSV), jehož cílem bylo vyhodnotit jednak vládní strategii inkluze romských společenství žijících na našem území a jednak identifikovat programy, které výběrem cílů a intervenčních nástrojů nejlépe splňují předpoklady zmírňování sociální exkluze romské komunity. Podle autorů uvedené studie, stejně jako podle stanovisek dalších expertů,² patřil na přelomu století mezi tyto „nadějně“ programy projekt „Terénní práce v sociálně vyloučených lokalitách“, který začala od roku 1999 připravovat a realizovat nezisková organizace Člověk v tísni společnost při České televizi.

Důkladná příprava programu nepochybně přispěla k tomu, že terénní sociální práce v převážně romských lokalitách získala i významnou vládní podporu. Od roku 2000 vyčleňuje česká vláda každoročně finanční prostředky pro „Program podpory terénních sociálních pracovníků - terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách“, řízený z úrovně Rady vlády pro záležitosti romské komunity a od roku 2003 také souběžně z úrovně MPSV ČR.³ Uvedený vládní program je zaměřen na podporu terénní práce jednak při obecních samosprávách a jednak při nevládních neziskových organizacích. Podpora obecních a územních samospráv získala legislativní zdůvodnění zejména přijetím zákona 181/2001 Sb., o sociálních menšinách, který ukládá rozhodující organizační a řídicí účast samospráv při implementaci státní politiky sociální inkluze Romů. V letech 2000 - 2004 došlo k postupné stabilizaci terénní sociální práce v podporovaných obcích a lokalitách. Podařilo se organizovat a vyškolit konkrétní pracovní týmy a jejich vedoucí získali hodnověrné zkušenosti s výsledky sociální práce v terénu. Lze očekávat také první objektivní efekty v podobě vyřešených problémů sociálně vyloučených klientů a jejich rodin.

Cílem předkládané hodnotící zprávy je poskytnout Vládě České republiky a zejména decidorům, jakými jsou Úřad vlády a Ministerstvo práce a sociálních věcí, posouzení rozvoje „Programu podpory terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách v ČR“. Výsledky studie však mohou být užitečné i pro lokální politiky a manažery organizací územní samosprávy, kterým mohou poskytnou příklady dobré praxe při řešení sociálních problémů a zvyšování sociálně ekonomického rozvoje měst a obcí. Studie přináší užitečné informace i pro českou veřejnost, zejména pro obyvatelstvo sociálně vyloučených lokalit a odborníky na sociální politiku a sociální práci. Poskytuje informace o způsobu využití veřejných zdrojů při řešení těchto komplexních sociálních problémů. Záměr poskytnout informace širokému okruhu uživatelů ovlivnil výzkumnou strategii, která se opírá o hodnocení programů terénní sociální práce ze tří různých hledisek:

- z hlediska *vládních agentur* (Rada vlády, ministerstva) poskytujících finanční podporu rozvoji terénní sociální práce a lokální politiky v sociálně vyloučených lokalitách v České republice,
- z hlediska *městských úřadů* a obecních samospráv, které organizují a řídí terénní práci v sociálně vyloučeném společenství v obvodu své působnosti,
- z hlediska *klientů a cílových skupin*, které přijímají odborné intervence terénních sociálních pracovníků.

¹ Hodnocení projektů zaměřených na snižování rizika sociálního vyloučení romské populace. Evaluace programů. (Navrátil, Pavel - Šimíková, Ivana - Winkler, Jiří. Praha, VÚPSV 2003. 56 s.)

² Patří mezi ně reprezentanti Rady vlády pro otázky romské komunity Lýdie Poláčková, Helena Balabánová. Dále Roman Křištof a Czeslav Walek

³ Zatím nejsou k dispozici souhrnné přesné údaje o vynaložených vládních prostředcích na programy terénní sociální práce. Podle dostupných informací lze odhadnout, že za uplynulých 5 let bylo na tyto programy uvolněno Vládou ČR nejméně 50 mil. Kč.

1. Cíle a hlediska evaluační studie

Evaluační výzkumy v zemích evropského společenství se v posledním desetiletí snaží vytvářet informační základ pro rozvoj a stabilizaci demokratické sociální politiky. Společnosti se stávají stále více komplexnější, podobně jako politika a politické programy, které v nich působí (Palumbo, 2002). Poptávka po sociální politice a sociálních službách je intenzivnější a přichází od specifitějších a různorodých skupin včetně společenství lidí, převážně Romů, z chudinských a sociálně vyloučených částí měst a obcí České republiky.

Růst komplexnosti politiky a programů pro „sociálně slabé“ občany ovlivňuje vstup nestátních subjektů do oblasti sociálních služeb, posilování role regionálních vlád, proměny funkcí sociálního státu. Mezi těmito různorodými subjekty se utváří nový režim sociální politiky, jehož ustavování je provázáno konflikty politických a občanských zájmů. Naším vstupem do Evropské unie se těchto procesů v plné míře účastní také česká sociální politika. Rozdělení politického vlivu, konflikty zájmů, rozdílnost záměrů významných aktérů našeho veřejného života může vážně ohrozit konzistentnost a stabilitu sociálních programů. Vytváří zvýšené **nároky na koordinaci** aktérů těchto programů a na **vyšší flexibilitu** jejich funkcí a rolí.

Ke koordinaci boje proti chudobě a sociální exkluzi může významně přispět evaluace. Jednak tím, že přináší poznání nových souvislostí mezi různými institucemi, organizacemi a zájmovými skupinami zapojenými do těchto programů a jednak tím, že objasňuje možnosti a limity těsnější spolupráce mezi nimi. Do režimu české politiky (politiky sociálních služeb) zaměřené na členy chudých a sociálně vyloučených společenství je významně zapojen stát, veřejná samospráva, občanská hnutí i zájmové skupiny. Cílem předkládané studie je poznat možnosti realizace jejich odlišných politických a občanských strategií a dále ukázat jejich vzájemnou provázanost při řešení problému sociálně vyloučených skupin v rámci programu podpory terénní sociální práce.

Základním prostředkem k dosažení našeho cíle je „perspektivnost evaluační analýzy“. To znamená, že chceme-li ukázat na možnosti koordinace různých zájmů při řešení problému sociálního vyloučení, nesmíme oddělovat od sebe fakta a hodnoty. Jinými slovy jsme nuceni předložit fakta o zkoumaném programu v perspektivě hodnot a cílů významných a vlivných aktérů této politiky a poukázat na možnosti dosažení těchto hodnot v souvislosti s působením jiných aktérů a jiných perspektiv. V rámci přechodu z jedné perspektivy do druhé budeme proměňovat kritéria pro hodnocení programu. Vzniká tedy otázka jaké praktické zájmy, cíle a hodnotící kritéria budeme v předkládané studii brát v úvahu. Budou spojena s perspektivou vládní politiky sociální inkluze, lokální sociální politiky obecních samospráv a s hlediskem sociální intervence, jejímiž klienty jsou obyvatelé sociálně vyloučených lokalit v České republice? Při definici těchto zájmů a cílů postupujeme normativně. Na základě studia politických i odborných dokumentů a zkušeností z předcházejících interpretačních výzkumů uvedeného politického procesu definujeme „**modelové cíle**“ těchto vybraných aktérů. Představují žádoucí stavy a obecně uznávané hodnoty spojené s praktickou perspektivou politického a občanského fungováním následujících subjektů.

1.1 Hledisko vládní politiky

Z hlediska vládní politiky sociální inkluze představuje terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách perspektivní nástroj aktivizace a integrace chudých a sociálně vyloučených občanů do společnosti. Vládní program podpory vychází ze skutečnosti, že sociální vyloučení se generuje v regionálně a lokálně specifických podmínkách. Vládní strategie spojuje aktivizaci sociálně vyloučených s přípravou a realizací lokálně specifických projektů sociální pomoci a služeb, které doplní a částečně nahradí pasivní vyplácení

sociálních dávek a které současně mohou účinně modifikovat vládní politiku sociální inkluze v lokalitách a regionech. Jedním z prostředků k dosažení těchto cílů a současnou vládní prioritou je program podpory terénní sociální práce v sociálně vyloučených, převážně romských společenstvích.

*Cílem vládní podpory je dosáhnout **rozšíření působnosti** terénních sociálních pracovníků na celé území České republiky do těch lokalit, kde žije chudé a sociálně vyloučené obyvatelstvo. Dále **podpořit stabilizaci míst** pro terénní sociální pracovníky při městských a obecních úřadech, **stimulovat** pozornost obecních samospráv k řešení problematiky sociálně vyloučených lokalit a konečně pomocí intervencí terénní sociální práce **stimulovat a aktivizovat sociálně vyloučené občany** k začlenění do společnosti především prostřednictvím uplatnění na trhu práce.*

1.2 Hledisko obecních samospráv

Územní samosprávy provádí koordinaci veřejné politiky na území své správní působnosti. V tomto rámci jsou také odpovědné za řízení a organizaci provádění státní politiky sociální inkluze. Ve své činnosti koordinují i její propojení se strategiemi ostatních aktérů a společenských autorit poskytujících a ovlivňujících sociální služby na jejich území. Interakce a komunikace správních úřadů s občany a ostatními veřejnými institucemi a organizacemi je tradičně složitý a problematický proces. Vyznačuje se tvorbou kompromisů a dílčích řešení. V případě veřejné správy a politiky zaměřené na sociálně vyloučené, převážně romské společenství tyto charakteristiky platí s veškerou naléhavostí.

*Z hlediska územní samosprávy je tedy modelovým cílem programu terénní sociální práce při městských a obecních úřadech **zajištění mediace** mezi správními úředníky a převážně romskými občany v těchto lokalitách. Dalším cílem činnosti terénních pracovníků by mělo být **koordinovat aktivity různých institucí a organizací při řešení sociálních problémů a prosazování zájmů lokálních veřejných autorit (především městské samosprávy)** v těchto sociálně vyloučených lokalitách.*

1.3 Hledisko sociální intervence

Z hlediska intervencí pro klienty žijící v sociálně vyloučených společenstvích je významné, aby poskytovali pomoc těmto občanům při překonávání *jejich* sociálních problémů. Prvořadým zájmem intervenujících osob a subjektů je poznat uvedené problémy a společně s klienty hledat cesty k jejich řešení.

*Cílem terénní sociální práce z hlediska sociální intervence je tedy **posilovat možnosti sociálně slabých občanů**, aby mohli sami překonávat potíže spojené s postavením na okraji společnosti a začleňovat se do společenského života. Součástí této strategie je i **hledání a podpora aktivistů** z tohoto společenství, kteří by sami dokázali rozvíjet „veřejně prospěšné činnosti“ a organizovat sociálně vyloučené převážně romské společenství k uspokojování potřeb a realizaci svých zájmů.*

2. Vládní politika sociální inkluze v ČR

Politika sociální inkluze a posilování společenské soudržnosti je jedním z hlavních proudů evropské sociální politiky. Důležité místo v ní hraje strategie začlenění a budování soudržných vazeb mezi etnickými menšinami a většinou společností. Etnické menšiny tvoří často rizikové skupiny ohrožené chudobou a vyloučením ze systému občanské společnosti. Mezi tyto rizikové skupiny evropské politiky sociální inkluze patří i Romové.

Naši vládní politiku zaměřenou na romské společenství (komunitu, menšinu) definují v současnosti dva koncepční dokumenty. Koncepce romské integrace, která je detailnější v rozpracování jednotlivých navazujících kroků a komplexněji řeší širší zapojení různých veřejných politik do boje proti sociální exkluzi, a Národní akční plán sociálního začleňování na léta 2004 - 2006. (dále jen NAPSZ 2004)⁴ V tomto dokumentu je romská komunita explicitně uvedena jako jedna ze skupin nejvíce ohrožených sociálním vyloučením.

Tato národní strategie definuje problém sociálního vyloučení členů romské komunity s důrazem na dlouhodobou nezaměstnanost, která je chápána jako jedna z hlavních charakteristik a současně příčin jejich sociálního postavení na okraji společnosti. Hlavní determinanta vysoké specifické míry dlouhodobé nezaměstnanosti a dalších projevů marginálního postavení na trhu práce je spatřována v nízkém vzdělání a profesní kvalifikaci.

Pro akční plán obecně platí, že řešení chudoby a sociálního vyloučení je hledáno v podpoře zaměstnanosti a zaměstnatelnosti. Důraz je zároveň položen na podporu motivace a aktivního přístupu k uplatnění na trhu práce. Aktuální národní politická strategie boje proti sociální exkluzi však vytyčila několik strategických směrů politického působení na sociální skupiny a lokality ohrožené sociálním vyloučením. Orientuje se zejména na:

- zmírňování regionálních nerovností, jejichž vznik má strukturální povahu a souvisí s restrukturalizací ekonomiky,
- usnadnění účasti na trhu práce, zejména dosažením vyšší zaměstnatelnosti obtížně umístitelných osob a modernizací vzdělávacího systému,
- usnadněním přístupu ke zdrojům, právům a službám pro všechny kategorie obyvatelstva, což souvisí se zajištěním základních příjmů, rozvojem programů sociálního bydlení a se zajištěním dostupnosti široké nabídky sociálních služeb,
- odstraňování různých druhů znevýhodnění a diskriminací při uplatňování občanských práv,
- provádění preventivních opatření a akcí, které by předcházely sociálnímu vyčleňování, především cestou podpory rodinné solidarity.

Specifickou prioritou, která navazuje na všechny předešlé, je věnovat „zvláštní pozornost“ nejvíce ohroženým skupinám obyvatelstva, mezi nimiž mají své místo také Romové jako specifické etnické společenství. Nástrojem této zvláštní pozornosti mají být podle programu vládní strategie sociální inkluze tzv. vyrovnávací postupy, které mají být kombinovány s uplatněním obecných opatření vládní politiky. Za zvláštní nástroje uvedené vyrovnávací strategie vláda ČR pokládá především aktivity, které povedou ke zvýšení vzdělanostní úrovně a profesní kvalifikace Romů, a dále cílené asistence, které předpokládají vyšší participaci sociálně vyloučených a znevýhodněných občanů. V tomto smyslu jsou cílené asistence výběrovými intervencemi a vyžadují spíše individuální přístupy odlišné od univerzálních administrativních zásahů a stanovování kvót nebo limitů.

Právě v této souvislosti pokládá současná vládní strategie účelový program terénní sociální práce ve vyloučených společenstvích za „...jeden z nejdůležitějších vyrovnávacích

⁴ Národní akční plán sociálního začleňování na léta 2004 - 2006. Česká republika. MPSV ČR, Praha 2004

postupů“, který realizuje Rada vlády pro záležitosti romské komunity prostřednictvím samospráv a řady neziskových organizací.

Cíle vládní politiky osobních sociálních služeb v sociálně vyloučených lokalitách by tedy bylo možné interpretovat takto: Přejít v důrazu od pasivních forem překonávání chudoby a sociální exkluze k aktivním formám spojeným se sociální pomocí a prací s klienty přímo v terénu a přirozeném sociálním prostředí. Použití těchto cílených vyrovnávacích mechanismů má vést k vyšší aktivizaci obyvatel sociálně vyloučených komunit a lokalit k zařazení na trhu práce jako protipólu pasivního přijímání sociálních dávek. Dále je aktivizovat ke zvyšování jejich vzdělanostní úrovně a profesní kvalifikace. Konečně dalším cílem terénní sociální práce je pomoc při společném a aktivním odstraňování bariér a usnadňování přístupů k občanským právům a zdrojům podle zásad rovnosti.

Hlavním strategickým zacílením politiky sociální inkluze vztaženým ke všem specifickým skupinám ohroženým sociálním vyloučením je **zvyšování zaměstnanosti prostřednictvím rozvoje lidských zdrojů**. V případě romského společenství jde o stejný akcent na aktivizaci a motivaci v rámci trhu práce, což jsou vládou očekávané dopady terénní sociální práce, která má v tomto smyslu také zvláštní podporu.

T a b u l k a 1 P ř e h l e d c í l ů p r o g r a m u p o d p o r y T S P p o d l e h l e d i s e k v ý z n a m n ý c h a k t é r ů

Hledisko vládní politiky sociální inkluze	Hledisko lokální politiky	Hledisko sociální intervence do situace klienta
stimulovat vznik míst terénních sociálních pracovníků na obecních a městských úřadech	zajištění mediace mezi správními úředníky a klienty	posilovat možnosti sociálně slabých občanů, aby mohli samostatně překonávat svoje problémy
podpořit stabilizaci již vzniklých pracovních míst na obecních a městských úřadech	provádět koordinaci lokálních aktérů veřejné politiky při řešení sociálních problémů ve vyloučeném společenství	zajistit vytypování a spolupráci aktivistů, kteří by mohli rozvíjet veřejně prospěšnou činnost a organizovat sociálně vyloučené společenství
rozšířit působnost TSP ve vyloučených lokalitách na celé území ČR	prosazovat zájmy veřejných autorit, zejména obecní samosprávy na území sociálně vyloučených lokalit	
aktivizovat sociálně vyloučené k začlenění do společenských institucí, především na trh práce a vzdělávacího systému		

3. Program podpory terénní práce v sociálně vyloučených romských komunitách

Vládní „Program podpory terénních sociálních pracovníků - terénní sociální práce v sociálně vyloučených romských komunitách“⁵ byl zahájen v roce 2000 v rámci podpory většího množství projektů „Integrace romské komunity“.⁶ Program byl z hlediska definice problému a cílů programu významně inspirován projektem terénní sociální práce organizace Člověk v tísni - společnost při ČT, o.p.s. Realizátorem programu je Úřad vlády České republiky, přesněji Rada vlády pro záležitosti romské komunity.⁷ Obsahem programu, původně určeném pro okresní úřady a samosprávy, byla účelová dotace na místo (místa) terénního sociálního pracovníka, která byla určena na úhradu všech nákladů spojených s činnostmi pracovníka.

3.1 Cíle terénní sociální práce v rámci programu

Program terénní sociální práce vychází z poznání, že lidé žijící v sociálně vyloučených lokalitách, většinou Romové, mají ztížený přístup ke státní i nestátní institucionální pomoci. Klienty sociální práce jsou obvykle rodiny s nejnižšími příjmy, s dlouhodobě nezaměstnanými členy, lidé závislí na dávkách státního systému sociální podpory, se sociálním stereotypem "cikána", jak si ho konstruuje majoritní společnost. Život v těchto lokalitách je bezútešný a naplněný existenčními problémy, které jsou pro samotné jejich obyvatele těžko překonatelné.

Základním cílem práce terénního sociálního pracovníka v rámci vládního programu je „zlepšení sociálních kompetencí sociálně vyloučených lidí v cílové komunitě tak, aby se zvýšila jejich schopnost účastnit se na aktivitách běžných pro ostatní občany a zabránilo se jejich sociálnímu vyloučení“.⁸ Tento cíl mají terénní pracovníci naplňovat zejména prostřednictvím metod speciálního sociálního poradenství, socioterapeutické pomoci a nedirektivním vedením k samostatnému řešení vlastních problémů klientů v přirozeném prostředí.⁹ Základním úkolem terénního sociálního pracovníka je: získání důvěry klienta, postupné proniknutí do problému a odhalení jeho příčin, stanovení cíle působení a následná pomoc, která by postupně vedla k vyřešení problému.

Ideálním (modelovým) cílovým stavem projektu je otevřená komunita, která bude mít mechanismy na řešení svých vlastních problémů a jejíž obyvatelé budou mít potenciál překonávat obtíže. Budování struktur a vztahů uvnitř i vně komunity je proces, který je cílem tohoto projektu. Ve městech, kde je zatím struktura sociálních služeb málo rozvinutá a není dostupný subjekt, který realizuje následné programy, terénní pracovník spolu s dobrovolníky některé aktivity sám realizuje. Cílem je také zapojit do všech aktivit co nejvíce lidí z lokality a aktivizovat společenství. Jejich vlastní aktivita může změnit subjektivní pocit vykořeněnosti a zbytečnosti. Základní filozofií je všechny problémy řešit společně s klientem.

Základní obecné cíle TSP v programu podpory je možné konkrétněji formulovat následujícím způsobem:¹⁰

- *zvýšení sociální mobility konkrétního klienta a jeho schopnosti řídit si svůj život samostatně,*

⁵ Usnesení Vlády České republiky ze dne 19. dubna 2000 č. 386

⁶ Usnesení Vlády České republiky ze dne 19. dubna 2000 č. 286 k Zásadám o poskytování účelových dotací

⁷ Do 19. prosince 2001 pod názvem Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity

⁸ Základní východiska práce terénního sociálního pracovníka a návrh obsahu jeho práce. www.vlada.cz

⁹ Program podpory terénní sociální práce v romských sociálně vyloučených komunitách 2002. www.vlada.cz

¹⁰ Převzato podle projektové metodiky Programu terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách organizace Člověk v tísni - Společnost při ČT o.p.s. (1999)

- *zprostředkování (klientům) služeb a aktivit, které jsou lokálně dostupné, ale poskytovatelé o klientech nevědí nebo klienti nevědí o službě,*
- *iniciování strukturálních změn a ozdravných procesů v lokalitě,*
- *minimalizování rizik spojených se životem v sociálně znevýhodňujícím prostředí,*
- *na místní úrovni změna přístupu samospráv k sociálně vyloučeným lokalitám, podílení se spolu s klienty na komunitním plánování a rozhodování,*
- *spolupráce se subjekty, které by mohly v lokalitě realizovat rozvojové programy, iniciace takových programů: komunitní programy /ve smyslu komunitního organizování/, vzdělávací programy, zaměstnanostní programy, zdravotní programy, programy rozvoje bydlení, preventivní programy záchrany stávajícího bydlení.*

Tyto obecné cíle TSP mají být v projektu realizovány s ohledem na místní a regionální podmínky. Program se tedy definuje jako program lokální. Práce v deprivovaných lokalitách je obtížná i tím, že každá lokalita má jiné vztahové rámce. Předmětem práce je také změna těchto vztahových rámců a kontextů prostředí. Proto je obtížné konkrétně specifikovat obecný cílový stav terénní sociální práce. Subjektem jejich modifikace má být organizace, která řídí působení terénních pracovníků v místních podmínkách, tedy obecní a městské úřady.

3.2 Cíle a prostředky vládního programu podpory terénní sociální práce

Cílem podpory vládního programu je **rozšíření** práce pomáhajícího pracovníka s uvedeným obsahem činnosti na celém území ČR tam, kde existují sociálně vyloučené lokality. Protože projekty mají lokální charakter a pro každou lokalitu může existovat konkrétní plán, který se pravidelně podle vývoje a potřeby reviduje, cílem vládního programu je také podpora vzniku lokálních projektů terénní sociální práce organizované dvěma typy subjektů veřejné politiky: samosprávnými organizacemi, jako jsou magistráty a městské úřady, a dále nestátními neziskovými organizacemi působícími v sociálně vyloučených lokalitách.¹¹

Prostředkem podpory je finanční dotace na zřízení pracovního místa terénních pracovníků v sociálně vyloučených lokalitách v rámci samosprávných organizací. Zaměstnavateli terénních sociálních pracovníků podpořených programem jsou okresní úřady (do roku 2002), obecní a městské úřady a magistráty. Terénní pracovníci jsou zpravidla zařazováni do struktury referátů sociálních věcí (okresní úřady), později odborů sociálních věcí (městské úřady). Metodické vedení terénních sociálních pracovníků je také zabezpečováno jejich úzkou spoluprací s romským poradcem, pokud je na daném úřadě tato funkce zřízena. Často dochází i k organizačnímu podřízení terénních pracovníků romskému poradci. V rámci jednotlivých úřadů se tak liší nejen vedení TSP, ale také jejich pracovní a

¹¹ Do roku 2004 byl program určen pouze pro místní samosprávy. K jeho rozšíření také na nestátní neziskové organizace dochází v rámci rozsáhlejší institucionální změny v administraci programu. Program je vypsán ve spolupráci Rady vlády ČR pro záležitosti romské komunity s Ministerstvem práce a sociálních věcí a s Ministerstvem financí s tím, že poskytovatelem dotace se stává Ministerstvo práce a sociálních věcí a Rada vlády pro záležitosti romské komunity administrátorem programu. Výběrové řízení na dotaci programu je určeno pro občanská sdružení, církevní právnické osoby, obecně prospěšné společnosti a obce, které vyvíjejí veřejně prospěšnou činnost v oblasti integrace romských komunit. Podle charakteru příjemce dotace se liší i název programu, v rámci kterého je dotace poskytována:

1. *sub-program „Podpora terénní sociální práce“* je určen pro obce na výdaje spojené se zajištěním a realizací terénní sociální práce v sociálně znevýhodněných nebo sociálně vyloučených romských komunitách.

2. *sub-program „Předcházení sociálnímu vyloučení v romských komunitách a odstraňování jeho důsledků“* je určen pro nestátní neziskové organizace na výdaje spojené s realizací projektů v několika oblastech, jako je bydlení, zaměstnávání a oblast sociálních služeb. Do poslední jmenované oblasti je orientována také podpora terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách.

platové zařazení a do jisté míry i náplň činnosti. Způsob organizačního začlenění terénních pracovníků v městských úřadech nebo v NNO není úřadem vlády jednoznačně stanovena, neboť to neumožňuje ze zákona vyplývající autonomie samosprávných organizací. Podobně nejednoznačná situace je i v neziskových organizacích.

Finanční dotace na zřízení pracovního místa terénních pracovníků je poskytována na základě žádosti, která obsahuje informace o žadateli, o účelu terénní sociální práce a o rozpočtu na roční činnost terénních pracovníků. Organizace, která obdržela finanční dotaci, podává na konci běžného roku zprávu o činnosti projektu Úřadu vlády České republiky (Radě vlády pro záležitosti romské komunity), která je jedním z podkladových materiálů pro udělení další finanční dotace v následujícím roce. O finanční dotaci je nutné žádat každoročně.

Dalším nástrojem podpory a současně kontroly činnosti TSP v sociálně vyloučených lokalitách je školení terénních pracovníků, které je však od začátku programu realizováno v rámci neziskového sektoru. Potřeba školení vyvstala mimo jiné i ze skutečnosti, že řada pracovníků zahájila svou práci bez předchozí praxe a vzdělání. Za podpory Rady vlády pro záležitosti romské komunity tak vznikl vzdělávací program pro terénní sociální pracovníky, který zabezpečuje základní sjednocení metodiky a užívání standardních nástrojů terénní sociální práce.

3.3 Nástroje terénní sociální práce

Mezi podporované metodické nástroje programu patří celá řada aktivit orientovaných na klienta nebo skupinu klientů. Pracovníci samosprávných organizací jsou v projektu chápáni jako na jedné straně spolupracující subjekty a současně jako partneři pro vyjednávání ve věci klientů. V rámci metodického školení se terénní pracovníci seznamují a trénují následující typy aktivit:

- *Rozhovor s klientem*: je základním nástrojem práce v terénu. Jeho cílem může být získávání informací od klienta, jeho podpora, motivace k určitému rozhodnutí nebo činu. Často je to prostě konverzace, jejímž cílem je udržovat vztah mezi pracovníkem a klientem.
- *Pomoc s listinami*: pracovník studuje dokumentaci, která je spojená s klientovým případem, vyplňuje potřebné formuláře nebo je pomáhá klientovi vyplňovat, sepisuje žádosti či informační dopisy nebo pomáhá klientovi je sepsat. Vysvětluje klientovi obsah doručených úředních dopisů a listin.
- *Vyjednávání*: pracovník se účastní jednání mezi klientem a úřady nebo toto jednání sám vede nebo klientovi radí a podporuje ho. To vše v závislosti na schopnostech klienta.
- *Doprovod*: pracovník, pokud je to potřeba, doprovází klienta na úřad, do školy, do nového zaměstnání apod. Doprovod je účinný a zároveň nemanipulativní způsob jak docílit toho, aby se klient někam dostavil.
- *Koordinační činnost*: pracovník koordinuje činnosti, do kterých se zapojují klienti (např. brigáda na úklid okolí domu), vyhledává pomáhající dobrovolníky, nejlépe z cílové komunity, a dohlíží na jejich činnost.
- *Konzultace s odborníky*: pracovník konzultuje vybrané problémy s odborníkem z oblasti sociální práce, právníkem, lékařem, rodinným či pedagogickým poradcem, odborníkem na protidrogovou prevenci apod.
- *Kontakt s dalšími institucemi a organizacemi*: orgány státní správy a samosprávy, zejména OPD a odděleními sociální prevence, probační službou, občanskými poradnami, charitami, azylovými zařízeními, komunitními centry, školami atd.

3.4. Doporučený postup terénní sociální práce

Proces poskytování služby má metodicky doporučený postup. Vyznačuje se výběrovostí aktivních klientů, vysokým stupněm nemanipulativního působení, předběžnou dohodou s klientem na postupu. Vyznačuje se také velkou pracovní flexibilitou. Projevuje se také tím, že v rámci působení v lokalitě se pracovník zpočátku má dlouhodobě věnovat malému počtu rodin. Způsoby práce jsou jiné v okamžiku vstupu do lokality a jiné v situaci, kdy má pracovník vybudovaný pevný pracovní vztah a kdy i ve vztahu k institucím překonal počáteční odpor a je již vnímán jako pomáhající prvek. Vzhledem k charakteru práce jsou tyto změny stále reflektovány a zohledňovány. Práce s konkrétním klientem nebo rodinou klienta má metodicky stanovené fáze:

- (1) První kontakty s rodinou klienta ve vybrané lokalitě se uskutečňují z iniciativy pracovníka. Cílové rodiny vybírá sám na základě vlastního prozkoumání situace nebo podle doporučení místních úřadů. Strategické je najít v lokalitě vstřícnou rodinu, prostřednictvím které se pracovník do společenství uvede.
- (2) Dalším krokem je určení základních problémů vybraných rodin, případně společenství. Pracovník prozkoumává vnitřní vztahovou síť v lokalitě a v rámci jednotlivých rodin a na základě rozhovorů, přímého pozorování a dalších shromážděných informací si vyjasní, kdo vlastně potřebuje pomoci a s čím.
- (3) Další fází je tedy stanovení příčiny problému a vytvoření návrhu řešení. Pracovník si po důkladném šetření situace udělá názor na to, jaké jsou možné příčiny problému a jak bude vhodné ho řešit.
- (4) Nastává fáze vyjednání způsobu řešení problému s klientem. Klient musí souhlasit se způsobem řešení problému a účastnit se na něm. Pracovník proto tvoří návrh na řešení v rozhovoru s klientem a přitom má na paměti, že nejlepším odborníkem na klientovy problémy je klient sám. V případě návrhů systémovějšího charakteru vyjednává konsenzus mezi všemi lidmi v lokalitě. Teprve potom probíhá vlastní řešení problému. Pracovník pracuje na vlastním řešení tak, aby podíl klienta na něm byl co největší a aby se klient z případu co nejvíce učil, především zvládnout situaci napříště sám.
- (5) Významnou etapou procesu poskytování služby je vyhodnocování spolupráce a přizpůsobování pomoci měnící se situaci jednotlivých klientů. Snaží se zejména identifikovat jejich vzrůstající schopnosti řešit své problémy bez pomoci.

3.5 Klienti programu terénní sociální práce

V rámci programu nejsou zcela jasně definovány cílové skupiny potenciálních klientů terénních sociálních pracovníků. Okruh lidí, jimž by měli terénní pracovníci nabízet svoje služby, zahrnuje široké spektrum jednotlivců či rodin s různými problémy. Jeho vymezení uvádí například „Metodický pokyn pro poskytování dotací ze státního rozpočtu obcí“ na „Program podpory terénní sociální práce v roce 2003“: „klienti, kteří pocházejí ze sociálně znevýhodňujícího sociálního prostředí, které jim neumožňuje či velmi ztěžuje dosažení srovnatelného uplatnění v běžném životě z důvodu nízkého vzdělání, nedostatečného sociálního začlenění, nevyhovujících bytových podmínek, nedostatečného zabezpečení výživy a ošacení, horšího zdravotního stavu, příp. návyku na zneužívání návykových látek“.

4. Sociální vyloučení: koncept a jeho aplikace

Pojem sociální vyloučení se v odborné literatuře užívá relativně krátkou dobu. Jeho autorství je připisováno francouzskému vládnímu úředníkovi René Lenoirovi, který pojem poprvé použil přibližně v polovině 70. let minulého století. Přes poměrně značné teoretické úsilí se však pojem stále vyznačuje velkou mnohoznačností, která se projevuje také v praktických aplikacích programů sociální politiky a sociálních služeb. Pro posouzení efektů programu rozšíření terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách pokládáme proto za nezbytné upřesnit pojetí sociálního vyloučení, které je podle našeho názoru pro kontext programu významné.

4.1 Pojem sociální exkluze

Termín ‚sociální vyloučení‘ (exkluze) je obvykle chápán v souvislosti s celou řadou tradičních sociálních a ekonomických problémů lidí.¹² Navazuje na tradiční koncepty problémů sociálního státu, jako jsou chudoba a nezaměstnanost. Boj proti sociálnímu vyloučení se stal v 90. letech významnou politickou agendou evropské sociální politiky. V souvislosti s tím se stal také předmětem sociálně-vědního výzkumu. Během posledních třiceti let se problematikou zabývala celá řada autorů. Vzniklo množství monografií, které diskutovaly podstatu a efekty sociálního vyloučení.¹³ Postupem doby vykrytalizovalo několik typických způsobů interpretace sociálního vyloučení. Různá pojetí významu termínu ukazují na komplexnost reálných problémů, které termín označuje.

Jedna z rozšířených typologií rozděluje pojetí (diskurzy) sociálního vyloučení do tří skupin: redistributivní, moralizující, integrační.¹⁴ **Redistributivní diskurz** propojuje problematiku vyloučení s klasickými tématy sociální vědy, jako je chudoba a materiální deprivace. Orientuje se především na ty společenské skupiny, které žijí v chudobě, a na sociální síly, které chudobu způsobují. Zastánci tohoto pohledu argumentují, že jedině prostřednictvím redistribuce statků ve společnosti, prostřednictvím zdanění, dávek a různého druhu sociálních a personálních služeb lze redukovat chudobu a nerovnost. V tomto přístupu se také zdůrazňuje, že příčinou sociálního vyloučení nejsou osobní postoje (např. k práci) nebo morální a kulturní charakteristiky. Významným teoretickým i etickým principem, z něhož uvedená perspektiva vychází, je solidarita členů společnosti.

„**Moralizující diskurz**“ se soustředí na individuální delikvenci a prohřešky v postojích a morálce. Představitelé své argumenty zobecňují na celé sociální skupiny. Bydlení v chudinské čtvrti je například vnímáno jako „symptom“ nedostatku pracovní etiky nebo jiného sociálně patologického postoje či charakteristiky. Součástí této interpretace je důraz na problémy s naplňováním významných rolí. Kritizují se nedostatky např. ve výkonu otcovské nebo mateřské role. Jako zdravé se zdůrazňují tradiční rysy společenského života. Proponenti argumentují, že vyloučení vlastně vylučují sami sebe tím, že jednájí určitým způsobem. Například tím, že berou drogy, páchají trestnou činností a mají mimomanželské

¹² Není bez zajímavosti, že René Lenoir pojem původně používal v praktickém politickém kontextu a vymezoval ho deskriptivně jako tu část francouzské populace, mezi níž patří:

„... mentálně a fyzicky handicapovaní, lidé se sebevražednými sklony, senioři s různým stupněm invalidity, delikventi a osoby s asociačním chováním, osamělé matky, problematické domácnosti, lidé s marginálním postavením na trhu práce a podobně sociálně ‚nezdraví‘...“ viz Lenoir, R. *Les Exlus: un Français sur Dix*. Paris: Le Seuil; 1974. (Citováno dle Silver, 1995: 60)

¹³ Rodgers, G. et al., *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. ILS Geneva, 1995; Jordan, B., *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Blackwell Oxford 1996; de Haan, A., Maxwell, S. ed. *Poverty and Social Exclusion*. IDS Bulletin 29 (1) 1998; Sen, A. *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny* ADB Social Development papers No.1, 2000

¹⁴ Levitas, R. *The Inclusive Society? Social exclusion and New Labour*. 1 ed. Basingstoke: Macmillan; 1998.

děti. Vyloučení jsou tedy ti, kteří si osvojili asociální chování a mají takové hodnoty, které dané chování potvrzují.

Třetí skupinu pojetí označuje autor jako „**sociálně integrační diskurz**“. Uvedená pojetí chápou sociální vyloučení především jako nemožnost aktivně se účastnit na životě společnosti. Sociálně integrační přístup se primárně zaměřuje na placenou práci a na aktivizaci sociálně vylučovaných na trhu práce. Sociální integrace a soudržnost společnosti je dosahována prostřednictvím placené práce a řadou faktorů, jako je růst vzdělání, kvalifikace a sociálního kapitálu, které mohou zlepšit zaměstnanecký a sociální status vyloučených skupin lidí. Levitas zdůrazňuje, že sociálně integrační přístupy k sociální exkluzi se v některých rysech podobají přístupům, které označil jako redistributivní. Typickou odlišností však je, že významným teoretickým a etickým principem redistributivní perspektivy je sociální solidarita projevovaná v redistribučních mechanismech, zatímco sociálně integrační perspektiva vychází z principu společenské aktivizace a různorodého uplatnění především na trhu práce.¹⁵

Také Jaap de Koning (2001) poukazuje na velkou heterogenitu skupin, které jsou v různém čase a prostoru označovány jako sociálně vyloučené a ilustruje obtíže s definováním pojmu. Dospívá k závěru, že pojmu se nejčastěji užívá ve **dvou** rozdílných **významech**, kde jeden je poněkud užší a druhý poněkud širší. **V užším slova smyslu** koncept sociální exkluze identifikuje situace, ve kterých lidé nemohou dlouhodobě uspokojit své základní potřeby. Vyloučení je pak těsně spojeno s chudobou, která je obvykle definována schopností a dostupností zdrojů pro zajištění stálého bydlení. **V širším slova smyslu** se pojem neopírá jen o indikátory příjmové chudoby. Nemůžeme v tomto smyslu vystačit jen s chudobou a fyzickou deprivací. Dlouhodobé vyloučení ze zaměstnání přináší také významné deprivace lidských sociálních kontaktů a osobního uspokojení člověka z práce a pracovních vztahů. Za důležité pokládáme de Koningovo přesvědčení, že tyto dva významy sociální exkluze se v empirických evidencích protínají jen částečně.

Mohou proto nastat následující situace:

1. Někteří lidé nejsou chudí a přitom jsou významně sociálně izolovaní. Mohou to být například starší lidé se slušnou penzí, kteří jsou odkázáni převážně na samotou ve svém bytě. Mohou to být také lidé z etnicky odlišné skupiny nebo imigranti s vlastním příjmem nad hranicí základního sociálního standardu, kteří přesto žijí v sociální izolaci ke svému okolí.

2. Lidé, kteří podle statistických ukazatelů žijí pod hranicí chudoby, mohou být dostatečně integrováni do sociálního či ekonomického života společnosti. Mohou to být například matky dětí vyrůstajících v neúplných rodinách, mladí lidé na počátku své pracovní kariéry.¹⁶

3. Okruh rizikových skupin, kde chudoba jde ruku v ruce s deprivací sociálních vztahů. Mnoho autorů (Room, 1995; de Koning, 2001; Sen, 2001) právě tyto podoby vyloučení spojuje s dlouhodobou nezaměstnaností, která nevystupuje jen jako „krycí nálepka“ na nepravou nezaměstnanost. Právě tyto komplexní podoby vyloučení lze často identifikovat v sociálně vyloučených lokalitách s převahou romského obyvatelstva.

4.2 Chudoba, deprivace životních možností a začlenění do společnosti

V následujícím textu se pokusíme blíže charakterizovat vzájemný vztah mezi chudobou a sociálním vyloučením, který de Koning empiricky identifikoval jako vztah netotožnosti a částečné rozdílnosti. Sociální pozici chudého člověka nelze oddělit od způsobů

¹⁵ Podrobněji zpracováno ve studii Navrátil P., Šimíková, I., Winkler, J. Hodnocení programů zaměřených na snižování rizika sociálního vyloučení romské populace. Brno: VUPSV 2003

¹⁶ Jaap de Koning and Hugh Mosley (ed.) Labour Market Policy and Unemployment. Edgar Elgar, Cheltenham 2003.

jednání, které ho do této pozice přivádí, a stejně tak obojí nelze oddělit od jeho životních aspirací a strategií, které obsahují vedle racionální také morální dimenzi. Budeme proto chápat sociální exkluzi jako „vztahovou kategorii“ propojující reálné společenské a životní podmínky lidí s jejich aktivním životním uplatněním a strategickou volbou ve společenském prostředí. Amartya Sen právě tak chápe chudobu. Chudoba pro něj není jen „nedostatek“ příjmů, ale znamená také chudý život (Sen, 1986). Přesněji řečeno, chápe ji jako ztrátu reálných možností vést „slušný“ život, který by odpovídal společensky přijatelným životním plánům. V této perspektivě získává chudoba vícedimenzionální charakter. Uvedené relační pojetí chudoby i sociálního vyloučení umožňuje chápat komplexní propojení mezi chudobou a vyloučením ze společenských vztahů (sociální exkluze) (Sen, 2000).

Za prvé - vyloučení jedince ze sociálních vztahů, které jsou pro jeho život významné, je přímo podstatnou součástí nedostatečných reálných možností žít bohatý a dobrý život. Bohatost individuálního života je neoddtělitně spjata s množstvím a intenzitou sociálních vazeb či s možností využívat různého druhu občanských oprávnění a zvýhodnění vyplývajících z toho, že jedinec žije začleněn do určitého společenství lidí. Tato společenská vazba jedinců má nezbytně povahu jak formálních a právně upravených vztahů, tak i neformálních vztahů a způsobů života lidí ve společenství, do kterého je jedinec integrován. *Za druhé* - vyloučení ze sociálních vztahů může vést k deprivacím jiného druhu, které přináší další omezení reálných možností pro dobrý a bohatý život podle individuálních přání. Společenská provázanost procesů, které vyvolávají sociální exkluzi, je dobře viditelná na příkladu dlouhodobého vyloučení ze vztahů na trhu práce, které může vést k poklesu reálného příjmu, ale také může způsobit ztrátu pracovních schopností, ztrátu na sociálním pojištění, důchodech, možnostech lékařského ošetření. Dále je příčinou psychologické újmy, přispívá k celkové životní pasivitě lidí, zvyšuje nemocnost, vede ke zvýšení napětí v interetnických vztazích atd. Všechny uvedené důsledky lze chápat jako další deprivaci reálných životních možností a zdrojů. *Za třetí* - nízký či nedostatečný příjem je nepochybně významným faktorem, který enormně ovlivňuje charakter života, jaký lidé mohou vést. V tomto smyslu se příjmová chudoba může stát významnou deprivací reálných možností pro úplné začlenění lidí do společnosti. Příjmová chudoba tedy není jen významné kritérium sociální exkluze, ale také důležitá příčina deprivace sociálního začlenění.

Z uvedených souvislostí vyplývá, že v našem pojetí sociální vyloučení nelze oddělit od chudého života chápaného jako deprivace reálných možností vést „dobrý“ život, který má podobu sociálně (právně) konstruovaného limitního standardu (zákonné normy) pro určité sociální skupiny či společenství. Vyplývá z nich rovněž, že vztah mezi sociálním vyloučením a chudobou a deprivací reálných životních možností je jednak *konstitutivně relevantní* a jednak *instrumentálně významný*. V prvním případě to znamená, že sociální izolace různého druhu přinášejí samy určitou deprivaci životních možností. V druhém případě, že vyloučení ze sociálních vztahů přináší celou řadu důsledků, které se stávají zdrojem dalších deprivací reálných životních možností. Tato zjištění popisují komplexní charakter deprivací procesů spojeného se sociálním vyloučením. Komplexní a konkrétní společenskou situaci daný charakter procesů sociálního vyloučení vytváří specifický základ pro chápání tohoto sociálního problému, pro kritéria jeho hodnocení a také pro přípravu opatření pro jeho řešení. Právě mnohostranná provázanost takových okolností života v sociálně vyloučených společenstvích, jako je minimální příjem, lichva, hrozba vystěhování z bytu nebo bytové podmínky nevhodné pro vývoj a výchovu dětí, špatné hygienické podmínky, nemocnost, neúspěšné vzdělávání dětí, neúspěch na pracovním trhu nebo zneužívání pracovní síly při práci na černo vytváří potřebu politických opatření, které by byly vzájemně provázané, koordinované a současně flexibilní k individuálním situacím sociálně vyloučených jedinců a skupin. Přitom je nutné poznamenat, že význam a váha jednotlivých faktorů se v sociálním prostoru i čase mění.

4.3 Aktivní a pasivní sociální vyloučení

Pro charakteristiku cílových společenství programu podpory terénní sociální práce pokládáme za důležité definování pojmů aktivní a pasivní sociální vyloučení (Sen, 2000). Aktivní formy sociálního vyloučení jsou podle Amartya Sena spojovány s politickými opatřeními vlády či jiných subjektů veřejného života (a proto aktivní formy), které přímo vedou k vylučování ze sociálních vztahů nebo k izolaci od určitých možností či k omezování přístupu k občanským právům. K těmto aktivním formám vylučování přitom dochází na různých úrovních společenského života. V tomto smyslu můžeme minimálně rozlišit různé územní jednotky a roviny veřejné správy, jako je národní, regionální a municipální úroveň. V chudinských částech měst či obcí dochází k aktivním formám vylučování a omezování přístupu ke společenským institucím, jako jsou například trh práce, systém sociálních dávek, lékařská péče nebo školství. Opatření subjektů veřejného života v tomto případě vedou k sociálnímu vyloučení v důsledku uplatňování systémových pravidel, podle kterých tyto společenské instituce dlouhodobě fungují. Když například imigranti nemají politický status voliče, když minoritní společenství je fyzicky oddělováno od většinové populace, když dochází k přesídlování neplatičů nájemného a jejich koncentraci v nových sídlech nebo k odmítání vstupu příslušníkům etnických minorit do veřejných prostor restaurací a společenských klubů, musíme připustit, že dochází ve společnosti k přímým formám negativní diskriminace a aktivního sociálního vylučování.

V sociálně vyloučených společenstvích se můžeme dále setkat s formami pasivního sociálního vylučování. Dochází k němu prostřednictvím sociálních procesů, které nemusí nutně vést k sociálnímu vyloučení, ale vlivem situační deprivace dalších životních možností a zdrojů k vylučování ze sociálních vazeb vedou. Při pasivním sociálním vyloučení se v plné míře uplatňuje fakt, že vylučování ze společnosti není jen politický akt, ale že jde o komplexní společenský proces. Dobrým příkladem pasivního vylučování ze společenských vztahů může být hospodářská stagnace. V takovém období se určité skupiny - například málo kvalifikovaní lidé - vyčleňují ze zaměstnaneckého systému a z účasti na trhu práce. Absence přímého působení však nezabavuje různé úrovně vládní moci spoluodpovědnosti za výsledné sociální postavení těchto skupin obyvatelstva. Platí to o to více v případech, kdy pasivní sociální exkluze je vyvolána nepřímo působením politických a správních institucí, které nepřihlížejí (nebo *nemají reálnou možnost* přihlížet) k významným rozdílům mezi občany. Chudí lidé žijící v sociálně vyloučených lokalitách jsou většinou Romové. Vyznačují se relativně vysokou mírou negramotnosti nebo jazykové nekompetence. Mnoho mladých obyvatel má nejvýše základní vzdělání. Špatné bytové a hygienické podmínky ovlivňují významně vyšší nemocnost. Průměrná délka života je významně nižší. Odlišná barva pleti může vést u české populace ke skupinovým stereotypům, které přehlížejí individuální rozdíly a schopnosti obyvatel sociálně vyloučených lokalit. Nepřihlížet ke všem těmto rozdílům znamená v konečném důsledku vytvářet politiku „sankcí“, která spíše ubírá lidem životní alternativy a podporuje společenské procesy vedoucí k jejich dalšímu vylučování ze sociálních a občanských vazeb.

4.4 Institucionální vyloučení a vyloučení ze společenství

Mechanismy sociálního vyloučení v rizikových lokalitách se mohou lišit také podle povahy společenských vztahů, do kterých lidé z tohoto prostředí vstupují. Pokládáme za důležité rozlišit vyloučení z přístupu k institucím občanské společnosti opírající se o **nedostatek legitimacy** využívat různých společenských oprávnění a vyloučení z interetnických, komunitních a také rodinných vazeb, které se vyznačuje **nedostatkem sociální soudržnosti (koheze)** mezi členy různých sociálních skupin i uvnitř členských skupin samotných.

Přístup k občanským institucím se zpravidla opírá o legislativní rámec občanských práv a povinností. Interetnické a komunitní začleňování je založeno na spontánních mezilidských vztazích, které se vytvářejí v běžném životě lidí žijících v těchto rizikových lokalitách. První typ sociální exkluze má nejspíše podobu systémových diskriminací, které jsou spojeny s nedostatečnou kapacitou lidí naplnit systémové požadavky vzdělávacích, zdravotnických, pracovních nebo veřejně správních institucí. Například horší jazykové a poznatkové předpoklady romských dětí ze sociálně vyloučených lokalit ke studiu na výběrových typech škol, nedostatek občanské gramotnosti a informovanosti při styku a jednání obyvatel ze sociálně vyloučených lokalit se správními úředníky apod. Druhý typ sociální exkluze vychází spíše z bezprostředních kontaktů a každodenních interakcí jedinců se členy odlišných sociálních skupin a společností. Odlišnost či rozpornost životních způsobů vyvolává bezprostřední reakce spojené s vyloučením těchto osob ze vzájemných kontaktů a vztahů a také z kontaktů s prostředím, které pokládají tyto odlišní jedinci za své. Výsledkem je narušení sociální soudržnosti mezi příslušníky různých společenských skupin. Příkladem mohou být konflikty občanského soužití, ke kterým dochází mezi příslušníky různých etnických skupin, neochota zaměstnavatele přijmout Roma do práce, nedůvěra romských občanů při jednání s úředníky a celá řada dalších etnických stereotypů působících v interetnických vztazích.

Nedostatek koheze v sociálně vyloučeném společenství však nelze vztahovat pouze k interetnickým vztahům. Jeho projevem mohou být také konfliktní vztahy mezi příslušníky jednotlivých velkorodin v rámci romského etnika či sociální izolace a nepřátelství mezi populací rodin uměle koncentrovaných do sociálně vyloučených sídel a lokalit. Specifickým projevem narušení sociální soudržnosti v pracovních a zaměstnavatelských vztazích je nedůvěra mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem a významně rozdílná očekávání spojená se zaměstnáváním, které prohlubují marginalizované postavení na trhu práce a vedou k dlouhodobému vyloučení z participace na tomto trhu nebo k „nežádoucí inkluzi“ (Kelles-Viitanen, 1998; Sen, 2000) v podobě „práce na černo“.

Všechny uvedené mechanismy sociálního vyloučení mohou přispívat ke ztrátě reálných možností lidí vést „dobrý život“ a naplňovat sociálně přijímané životní strategie. Překonávání těchto mechanismů je nepochybně spojeno s politickými opatřeními. Ale tato politická opatření sama o sobě nestačí. Mechanismus sociální inkluze je stejně tak spojen se zvyšováním společenské legitimacy systémových oprávnění pro sociálně vyloučené a s omezováním diskriminačních postojů mezi různými skupinami aktérů veřejné politiky navzájem. To tedy znamená, že politická řešení jsou omezena možnostmi sociální inkluze v jednotlivých lokalitách. Mezi tyto možnosti sociální inkluze patří například sociálně ekonomická situace a situace na trhu práce v regionu, dále míra spolupráce sociálně vyloučeného obyvatelstva s úředníky a pracovníky sociálních institucí, jakož i charakter sociálně vyloučeného společenství ve smyslu jeho vnitřní organizace. Inkluzivní politiky v sociálně vyloučených lokalitách musí být tedy „citlivé“ k těmto podmínkám.

Evropská politika sociální inkluze v obecné perspektivě je zaměřena na distribuci sociálně významných možností alternativního života pro příslušníky sociálně vyloučených společností. Je přitom orientována na potírání všech uvedených mechanismů sociálního vylučování. Její opatření jsou spojována za prvé s politikou zaměřenou na rozvoj a rozšíření základního vzdělání pro všechny děti z chudých rodin, zvýšení možností středoškolského a vysokoškolského studia pro příslušníky těchto společností. Dále rozšíření preventivní lékařské péče pro obyvatele sociálně vyloučených lokalit. Třetí významnou oblastí je rozšíření ekonomických možností a oprávnění pro skupiny ohrožené sociálním vyloučením především v podobě rozvoje celoživotního a profesního vzdělávání a tréninku a dále odstraňováním diskriminačních očekávání v podobě mediace a asistence zaměstnávání, které zvyšuje možnost jejich uplatnění na trhu práce. Čtvrtou oblastí působení je růst dostupnosti

občanských svobod a možností rovné participace na občanských právech a povinnostech. Konečně pátou oblastí působení inkluzivní politiky je podpora a rozvoj rodinného a komunitního života a vazeb, které působí do značné míry jako prevence proti sociálnímu vylučování.

4.5 Charakter společenství v cílových lokalitách

Pro identifikaci vyloučení ze života v občanské společnosti je významné poznat charakter společenství lidí, kteří žijí v tzv. sociálně vyloučených lokalitách. Předpokládáme, že uvedené společenství může nabývat různých forem a v souvislosti s tím může vyvolávat různorodé důsledky pro individuální život svých členů. Toto prostředí může významným způsobem zlepšovat sociální pozici „vyloučených a chudých občanů“, stejně jako může jejich chudobu a izolaci dále prohlubovat. Součástí pomoci, kterou mají poskytovat terénní sociální pracovníci v sociálně vyloučených lokalitách, je také skupinová práce s rodinou nebo se sousedskou komunitou. K jejich profesním činnostem rovněž patří navazování vztahů a eliminace konfliktů mezi institucemi občanské správy a svými klienty. Charakter společenství, do něhož patří chudí občané, je proto významným faktorem určujícím podobu sociální práce a politiky snažící se o jejich inkluzi do společnosti.

Povahu chudoby a sociálního vyloučení podstatně ovlivňuje charakter **společenské solidarity lidí** (Durkheim, 2003) žijících v tomto společenství. Jedinci, společenské skupiny, politické a správní instituce rozvíjí smysl pro solidaritu se skupinami sobě podobných druhých lidí nebo s lidmi, jejichž diferenciací umožňuje rozvíjet vzájemnou spolupráci. Občané v demokratické společnosti vždy náležejí k občanskému společenství ohraničenému druhými lidmi podle jejich vlastností a míry podobnosti společného údělu.

Společenská solidarita má přitom řadu podob. Lidé ve společnosti se cítí být solidární k různým společenským skupinám, mezi různými typy solidarity a loajality mohou vznikat konflikty a napětí. Solidarita ke státním institucím a k občanskému společenství soutěží s jinými typy solidarit, jako je loajalita s náboženstvím, třídou, rodinou, pohlavím, etnickou skupinou, profesí či věkovými skupinami. Může tak vznikat konflikt loajality se státem a například rodinou nebo etnickým společenstvím, které mají pro řadu jednotlivců větší inkluzivní potenciál. Uvedený konflikt však není nutným vztahem. Pokud rozdíl solidarit je jen částečný, pokud se solidarity svým obsahem překrývají, mohou působit vzájemně podpůrně. Historie utváření občanských společenských vztahů ukazuje, že upevňování rodinných vazeb může posilovat i solidaritu k národnímu sociálnímu státu a jeho institucím. Podobně existují mnohé příklady toho, že náboženská solidarita pomáhala a pomáhá upevňovat národní loajalitu a občanskou odpovědnost a vlastenectví. Budoucnost národní a občanské sounáležitosti a budoucnost národního státu a jeho institucí jako základu pro politickou organizaci společnosti je nyní podrobována v evropských měřících významné zkoušce. Jsme svědky hluboké přestavby politické solidarity v nadnárodním měřítku. Tato zkouška je ještě obtížnější v podmínkách etnicky specifických sociálně vyloučených lokalit a společenství. Inkluzivní politika v těchto cílových skupinách musí být zaměřena na podporu a rozvoj občanské solidarity prostřednictvím posilování dostupných inkluzivních mechanismů rodinné a etnické solidarity a budováním nových cest integrace, jako je například zaměstnanecká a profesní solidarita. Tato sociálně inkluzivní a současně etnicky „citlivá“ politika je náročná proto, že mezi společenskou solidaritou a sociálním vyloučením neexistuje jednoznačný vztah.

Nejednoznačnost je způsobena různorodými důsledky solidarity pro rozvoj občanského společenství. Solidarita v prostředí sobě podobných jedinců umožňuje rozvíjet a interpretovat společenské statky a kulturu daného společenství a přitom dosahovat dostatečné individuální svobody. To je základ pro mobilizaci individualit k obraně takového společenství či politického systému. Součástí obrany je utužení hranic společenství před vnějšími vlivy a

skupinami. Před lidmi, kteří jsou za hranicemi tohoto společenství sobě podobných a kteří by mohli narušit nebo znemožnit působení sjednocujících vnitřních mechanismů (politických a občanských institucí) pro řešení konfliktů uvnitř společenství. Solidarita v tomto smyslu podporuje vyloučení těch, kteří jsou vnímáni jako odlišní a cizí. Solidarita tedy může být i hrozbou pro demokratickou a občanskou politiku. Solidarita založená na nacionalismu, rasismu či slepém patriotismu často podporuje a současně je podporovaná společenskými pravidly sociálního vyloučení. Tato pravidla definují, kdo stojí mimo skupiny občanského společenství a na koho se tudíž nevztahují pravidla tolerance a demokratická oprávnění. Solidarita v občanském společenství má tedy současně integrativní i diferenciativní společenské efekty.

4.6 Typy společenství klientů služeb TSP

V sociálně vyloučených lokalitách můžeme předpokládat různé typy sociální solidarity a soudržnosti, které mohou významně ovlivňovat chování klientů inkluzivní politiky a terénní sociální práce. Pro charakter politických opatření jsou významné zejména dvě vlastnosti těchto vyloučených společenství. Za první obsahové principy uspořádávající solidaritu mezi členy a za druhé míra loajality a sociální soudržnosti členů těchto společenství.

Z hlediska obsahu solidárních vztahů předpokládáme, že pracovníci inkluzivních programů budou v kontaktu s (1) klienty s problematickým životním stylem a s narušenými rodinnými vztahy i narušenou vnitřní integritou. (2) Další skupinu klientů budou pravděpodobně tvořit lidé s převahou rodinné solidarity, která bude posilována indiferentním nebo konfliktním vztahem k ostatním společenským skupinám a občanským a správním institucím. (3) Jiným typem solidarity, kterou u klientů předpokládáme, je převažující sounáležitost a loajalita k etnické skupině, jíž jsou součástí, která nepodporuje loajalitu k občanským a politickým institucím v demokratické společnosti. (4) Pouze u menší části klientů žijících v sociálně vyloučených lokalitách předpokládáme občanskou loajalitu k politickým institucím a zájem o spolupráci v programech sociální inkluze realizovaných prostřednictvím vládní sociální politiky. Míra koordinace a aktivní spolupráce v programech terénní sociální práce je významným ukazatelem pro tvorbu inkluzivní politiky v těchto lokalitách.

Předpokládáme, že míra sociální soudržnosti v rámci sociálně vyloučených společenství je relativně nízká. V sociálně vyloučených lokalitách žije společenství, které je typické nízkou mírou organizovanosti a vysokým stupněm občanské pasivity. V praktických situacích však lze předpokládat, že terénní sociální pracovníci se v tomto prostředí setkávají s různými typy a stupni občanského chování svých klientů. Svými projevy připomínají společenství lidí, které budeme označovat (1) společensko-politickou masou, (2) spotřebiteli veřejných a sociálních služeb, (3) komunální veřejností.

(1) **Politickou masu** můžeme chápat jako zvláštní sociálně politické společenství lidí, které se vyznačuje následujícími charakteristickými rysy. Jedinci jsou apatičtí ke svým životním problémům, chovají se neinformovaně a nedůvěřivě. Uvnitř takového společenství existuje velká různorodost zájmů, postojů a politických orientací. Neexistují mezi nimi přímé osobní vztahy. Spíše je charakterizuje rozptýlenost a vzájemná anonymita. Mezi sebou si sdělují jen minimum informací o společných problémech. Nemají vyhraněnou organizační strukturu. Celkově značná odevzdanost a pasivita je někdy vystřídána neočekávanými bouřlivými reakcemi občanů na společné podněty. Velmi často je zdrojem takových podnětů právě magistrát či jiná správní organizace.

(2) Část občanů žijících v těchto lokalitách vytváří **poptávku pro sociální služby**. V tomto případě vyžadují služby, které spíše pasivně využívají a spotřebovávají. Vytvářejí poptávku po určitých sociálních službách a správních rozhodnutích a připomínají spíše tržní prostředí, ve kterém chybí osobní angažovanost zákazníků na řešení svých sociálních problémů. Vytváří se prostředí zákazníků, kteří volí mezi různými typy služeb a organizací, které je poskytují. Mezi klienty můžeme rozlišit různé segmenty a agregáty tohoto specifického trhu. Tito klienti se vyznačují jasně formulovanou poptávkou po sociálních službách, dobrou znalostí nabízených služeb a také zákonných nároků na veřejné služby(Winkler, 1998).

(3) I v sociálně vyloučených lokalitách se setkáváme s dílčími projevy **komunální veřejnosti**. V otázkách sociálních služeb a pomoci můžeme mluvit o existenci veřejnosti pouze za předpokladu, že zde relativně samostatně a dlouhodobě působí aktivní jedinci nebo sociální skupiny, které mají více či méně vyjasněné zájmy a vystupují při diskusích a řešeních společných problémů. Tuto komunální veřejnost tedy budeme chápat jako lokálně seskupené jedince, kteří vytvořili tento sociálně politický útvar cestou diskusí a vzájemného poznávání společných sociálních problémů, pro které mají být nalezena vzájemně přijatelná řešení. (Dewey,1936) Uvedený typ společenství v sociálně vyloučených lokalitách mohou reprezentovat seskupení několika romských rodin či zájmové skupiny různého typu. K rozvoji veřejného života v těchto lokalitách chybí dostatečná občanská vybavenost, která by vytvořila komunikační možnosti ve veřejných prostorech, nedostatečná je také vzájemná koordinace jednotlivých rodin. Tuto komunální veřejnost je nutné odlišit od **územních nebo komunikačních komunit**, které jsou organizovány na principech společného území a soužití na něm nebo společného jazyka a vzájemné komunikace, nikoliv na vzájemné diskusi vyjasňující společné zájmy.

Předpokládáme, že uvedené typy skupin klientů budou dále analyzovány v průběhu kvalitativní analýzy dat získaných z případových studií programu ve vybraných městech a lokalitách. Očekáváme, že rozhovory s terénními pracovníky pomohou konkretizovat, zpřesnit a doplnit naši představu o klientech a obyvatelích chudých a sociálně vyloučených lokalit našich měst a obcí.

5. Strategie a metody hodnotícího výzkumu

Výzkumná strategie studie je složena z kombinace kvantitativních a kvalitativních výzkumných metod. Opírá se především o statistické metody analýzy agregovaných dat získaných technickým zpracováním kontrolních formulářů programu podpory z let 2003 a 2004. Základní kvalitativní metodou výzkumu jsou případové studie, které byly realizovány v období srpen 2004 - leden 2005.

5.1 Statistická analýza agregovaných dat

Při analýzách založených na kvantitativních ukazatelích fungování programu jsme vycházeli z dokumentů, které shromažďuje Kancelář Rady vlády pro záležitosti romské komunity. Jde zejména o „Žádosti o zařazení a poskytnutí dotace doplňkového programu podpory terénní sociální práce 2003“ a „Zprávy o realizaci terénní sociální práce za rok 2004“.

Žádost o zařazení a poskytnutí dotace doplňkového programu podpory terénní sociální práce 2003 je žádostí, na základě které jednotlivé obecní samosprávy žádají o dotaci v rámci programu. Obsahuje informace o žadateli, příslušné lokalitě, odůvodnění potřeby terénní sociální práce, popis jejího účelu a návrh rozpočtu na roční činnost terénních pracovníků. V rámci výzkumu nám posloužily jako cenný zdroj informací o vyloučených lokalitách, jejich rozsahu a typech.

Zprávu o realizaci terénní sociální práce za rok 2004 mají povinnost vyplňovat jednotliví terénní sociální pracovníci zaměstnaní v rámci programu pod dohledem svých bezprostředních nadřízených vždy za příslušný rok.

Při jejich zpracování by terénní sociální pracovníci měli vycházet z průběžné evidence své práce během celého roku, tzv. kontaktních knih.

Zprávy jsou zasílány Úřadu vlády, konkrétně Kanceláři Rady vlády ČR pro záležitosti romské komunity po uplynutí doby, na kterou byla dotace poskytnuta, což v podstatě znamená vždy do konce ledna následujícího kalendářního roku.

Z hlediska Úřadu vlády jde v podstatě o jediný nástroj kontroly a hodnocení činnosti terénních sociálních pracovníků. Zprávy zároveň slouží jako další z podkladových materiálů pro rozhodnutí o udělení finanční dotace v následujícím roce.

Zpráva má 2 hlavní části. První část představuje kvantitativní informace o obsahu práce daného TSP. Druhá část, formulář tzv. „Využití dotace dle rozpočtové skladby za (příslušný) rok“, uvádí přehled finančního pokrytí činnosti TSP, tento formulář již vyplňují vedoucí TSP.

První část, která by měla vypovídat o obsahu práce TSP a jeho výkonu, má zhruba následující strukturu:

- informace o **klientech** (počtu, věkové struktuře, závažnosti problémů a jejich změně),
- informace o **lokalitě** (velikost dle počtu obyvatel, typ osídlení komunitou),
- informace o **výkonu práce TSP** (počet kontaktů, počet jednotlivých typů služeb).

V rámci našeho výzkumu jsme měli možnost získat informace za rok 2004 za všechny obce zařazené v tomto roce do programu a více méně i za všechny terénní sociální pracovníky v rámci programu zaměstnané.¹⁷ Data získaná z těchto dokumentů byla pro

¹⁷ Každý z terénních pracovníků zaměstnaných v rámci obce je sice podle pokynů Kanceláře Rady vlády pro záležitosti romské komunity povinností vyplnit zprávu sám za sebe, v několika ojedinělých případech jsme však zjistili, že zprávu vyplňoval jeden pracovník za celý pracovní tým. Tato skutečnost byla dána různými okolnostmi. V jednotlivých případech nebyli údajně terénní pracovníci schopni zprávu vyplnit samostatně, v několika dalších případech pracovali pracovníci „týmově“ a vedli takovou evidenci společně, tudíž zpracovali

potřeby výzkumu dále doplněna o informace¹⁸ uvedené v dalších dokumentech, jejichž seznam je obsahem přílohy 1. Většina kvantitativních výzkumných analýz byla provedena na agregovaných datech získaných ze zpráv o realizaci terénní sociální práce za rok 2004. Typy a struktura analýz tak byly vedeny a zároveň limitovány ukazateli dostupnými v těchto podkladech a jejich vypovídající hodnota omezena také způsobem, jakým jsou shromažďována (více viz kapitola 6.4 „Kontrolní funkce programu“).

5.2 Případové studie

Data sebraná plošně od všech realizátorů terénní sociální práce dotovaných vládním programem podpory bylo vhodné doplnit informacemi z intenzivních empirických šetření ve vybraných lokalitách. Cílem těchto případových studií bylo (1) odhalit vztahy mezi Radou vlády pro záležitosti romské komunity, lokální samosprávou a aktivisty terénní práce v rámci tvorby a realizace lokálních programů pro sociálně vyloučená lokální společenství a ukázat, jak tyto vztahy mohou ovlivňovat plánované efekty těchto programů. (2) Dalším cílem šetření bylo zpřesnit a interpretovat významy údajů, které jsme získali prostřednictvím statistického zpracování ukazatelů z kontrolních formulářů.

V rámci případových studií byly základními metodami sběru dat a jejich vyhodnocení analýza dokumentů (usnesení a zprávy, statistické výkazy a administrativní zprávy) a rozhovory s experty, jako jsou členové Rady vlády pro záležitosti romské komunity, vedoucí krajské úřady a koordinátoři, romští poradci a vedoucí pracovníci nestátních neziskových organizací. Dále jsme vedli celkem 29 polostrukturovaných rozhovorů. S terénními sociálními pracovníky zaměstnanými na městských úřadech (16 rozhovorů) a jejich nadřízenými (4 rozhovory). Zbylé rozhovory jsme provedli s terénními pracovníky zaměstnanými v nevládních neziskových organizacích, které spolupracují s obecní samosprávou na řešení problémů v sociálně vyloučených lokalitách.

5.2.1 Výběr lokalit

Pro zhodnocení fungování programu byly jako výzkumný vzorek vybrány 4 lokality - města: Brno, Hradec Králové, Olomouc a Ostrava, která v roce 2004 v rámci programu zaměstnávala terénní sociální pracovníky. Tato města patří mezi nejlidnatější mezi městy zařazenými do programu.

Kritérium početnosti obyvatel (nad 100 000) při výběru výzkumného vzorku bylo použito na základě předpokladu, že právě ve větších městech je možné očekávat silné organizační zázemí (městský úřad) a dostatečnou personální podporu (zaměstnanci úřadu), které mohou být považovány za základní externí podmínky pro fungování terénní sociální práce při obecních samosprávách. Kromě těchto společných vlastností jsme se snažili vybrat velká města s odlišným charakterem sociálně ekonomických problémů. Vedle Ostravy, kde celkově nižší úroveň vzdělání, relativně vysoká míra nezaměstnanosti a značný odhadovaný rozsah obyvatelstva žijícího v sociálně vyloučených lokalitách charakterizují nejproblematictější město našeho výběru, jsme prováděli pozorování v roztroušených a daleko méně početných chudinských lokalitách v Hradci Králové. Všechna vybraná města jsou přirozenými centry krajů a vyznačují se charakteristikami uvedenými v tabulce 1.

zprávu hromadně. Takový přístup podle nás významně narušuje administrativní kázeň a může ovlivnit validitu poskytovaných dat pro kontrolní činnost.

¹⁸ Z výše uvedených podkladů byly čerpány zejména informace o do programu investovaných finančních prostředcích a počtech obcí a TSP v programu v jednotlivých letech. Tyto údaje byly navíc konzultovány se zástupci Kanceláře Rady vlády pro záležitosti romské komunity.

Tabulka 2 Charakteristiky vybraných lokalit

	Brno	Hradec Králové	Olomouc	Ostrava
počet obyvatel (k 31. 12. 2004)	367 729	94 694	100 752	311 402
vzdělanostní struktura příslušných krajů v % (průměr roku 2004)				
bez vzdělání a předškolní výchova	0,1	0,1	0,1	0,2
základní	20,7	19,3	22,4	22,2
střední bez maturity	36,8	41,1	40,9	41,5
střední s maturitou	29,8	31,3	28,1	28,2
vysokoškolské	12,5	8,3	8,4	7,9
míra nezaměstnanosti v okrese (k 31. 12. 2004)	9,8	6,73	10,28	16,65
odhad velikosti komunity ve městě	15 000	3 000	2 500	25 000
počet sociálně vyloučených lokalit	5	9	5	6
počet TSP	2	2	4	6
počet neziskových organizací relevantních k problému	4	2	4	7
délka programu TSP při MU	4	2	2	5

Prameny: ČSU, Žádosti o zařazení a poskytnutí dotace doplňkového programu podpory terénní sociální práce 2003 a vlastní výzkum

Na druhé straně výběr velkých měst poněkud zužuje předmět našeho hodnocení. Vzniká oprávněná otázka, zda terénní sociální práce prováděná v rámci vládního programu podpory v menších městech nemá typově odlišné organizační a intervenční režimy. Zajímalo nás tedy, v jakém rozsahu a v jakých dimenzích jsou dále zjištěné výsledky použitelné pro hodnocení celého vládního programu podpory terénní sociální práce. Bylo možno srovnat některé aspekty fungování terénní sociální práce v rámci programu mezi vybraným vzorkem a všemi lokalitami v působnosti programu. Jako relevantní pro určení **externí validity vybraného vzorku** se nám jevil ukazatel (1) **potenciální zásah komunity**. Je to podíl sociálně vyloučené komunity ve vybraných městech k celku odhadovaného společenství ovlivněného působením TSP v rámci vládního programu. (2) Dále **charakter problémů**, které v lokalitách převažují. Vzhledem k tomu, že polovinu vzorku představují města s vůbec nejpočetnější komunitou, je i **potencionální zásah komunity** jako celku (asi 85 000 členů) v rámci vybraných měst výrazný a představuje **54%** (46 000 členů).

Rozvrstvení závažnosti problémů ve vybraných lokalitách vzhledem k celku ukazuje tabulka 3. Vyplývá z ní, že ve vybraných lokalitách se výrazně častěji vyskytují problémy spojené se „špatným bydlením“. Naopak poněkud méně často než ve všech lokalitách se ve vybraných městech objevuje záškoláctví, prostituce a kriminalita v rámci sociálně vyloučených lokalit. Lze konstatovat, že **problémy spojené se zajištěním sociálního bydlení** pro klienty budou nejvýrazněji odlišovat programy terénní sociální práce v našich případových studiích od celého souboru měst a obcí.

Tabulka 3 Intenzita výskytu jednotlivých problémů ve vybraných městech (vzorek) a všech lokalitách (celek)

závažnost problém	nevyskytuje se (%)		ojedinělý výskyt (%)		středně častý výskyt (%)		velmi častý výskyt (%)	
	vzorek	celek	vzorek	celek	vzorek	celek	vzorek	celek
nezaměstnanost	0	0	0	0	7,7	6,8	92,3	93,2
drogy	14,3	6,7	28,6	22,7	35,7	48,0	21,4	22,7
záškoláctví	35,7	9,2	7,1	32,9	42,9	40,8	14,3	17,1
prostituce	92,9	57,5	0	28,8	7,1	9,6	0	4,1
špatné bydlení	0	5,3	0	6,7	7,1	28,0	92,9	60
gamblerství	28,6	11,1	28,6	18,1	35,7	43,1	7,1	27,8
lichva	28,6	37,0	28,6	30,1	35,7	16,4	7,1	16,4
špatná hygiena	21,4	13,3	7,1	16,0	28,6	38,7	42,9	32,0
kriminalita	35,7	10,5	7,1	17,1	57,1	55,3	0	17,1

5.3 Hodnotící kritéria a ukazatele

Kritéria, podle kterých jsme vyhodnocovali program „podpora terénní sociální práce“, jsme rozdělili do tří skupin: kritéria použitá pro hodnocení z vládní perspektivy, kritéria spojená s perspektivou tvorby a realizace lokální politiky a konečně kritéria spojená s hodnocením programu s hlediska sociálních intervencí do života klientů.

Explicitním cílem vládního programu je podpora zřízení a následná stabilizace místa terénního sociálního pracovníka při místní samosprávě dané obce a rozšiřování počtu takto vzniklých míst. Součástí programu je rovněž podpora kvalitních služeb a intervencí terénních pracovníků v sociálně vyloučených lokalitách. Základními kritérii naplňování cíle programu tedy je:

1. rozšiřování počtu zřízených míst TSP,
2. stabilizace již zřízených míst TSP a
3. adekvátnost řešení problémů v sociálně vyloučených lokalitách.

Tato kritéria byla sledována prostřednictvím několika ukazatelů:

1.1 Počet obecních samospráv zařazených do programu

Nejjednodušším ukazatelem znázorňujícím rozsah a dynamiku (extenzitu) programu jsou meziroční srovnání počtů obcí, při jejichž samosprávách byla prostřednictvím programové podpory nějaká místa TSP zřízena.

1.2 Počet míst TSP zřízených při samosprávách

Tento ukazatel vyjadřuje, kolik jednotlivých míst pak bylo zřízeno celkem.

Použití pouze těchto dvou ukazatelů je však nedostatečné, pokud není zaručen předpoklad, že již jednou vzniklá místa nebudou v následujícím roce zrušena a zároveň budou podpořeny obce nové. Tyto informace pak přinášejí následující dva ukazatele.

2.1 Počty obcí do programu nově vstupujících při kontrole zachování již vzniklých míst

Tento ukazatel vyjadřuje počet obcí, které nevznikly nově na úkor zániku míst vzniklých v předešlém roce. Upřesňuje ukazatele rozšiřování programu.

2.2 Míra stability pracovních míst zřízených na obecních a městských úřadech

Stabilizaci zřízených míst sledujeme prostřednictvím délky let a kontinuity participace jednotlivých obcí v programu. Míra této stability je tvořena podílem úřadů, které v roce 2004

participovaly v programu nejméně tři roky po sobě, k celku všech úřadů zapojených do projektu od jeho počátku.

2.3 Index meziročních změn v objemu výdajů na podporu zřízení míst TSP k roku 2000

Tento ukazatel je založen na meziročním srovnání objemu prostředků vynaložených na program. V absolutních číslech vyjadřuje, k jakému vývoji dochází ve finanční podpoře programu.

2.4 Objem dotace finančních prostředků na zřízení 1 pracovního místa

Ukazatel vyjadřuje průměr dotací na 1 pracovní místo v daném roce. Informuje o tom, zda je zachována jakási kvalita podpory, tzn. zda zvýšení počtu podpořených jednotek adekvátně odpovídá navýšení prostředků. Pouhé zvyšování počtu podpořených jednotek (obcí či pracovních míst na obcích zřízených) bez úměrného navýšování prostředků by totiž mohlo vést ke snižování objemu prostředků na jedno pracovní místo terénního sociálního pracovníka, což by mohlo jako demotivační faktor ovlivnit kvalitu práce v rámci tohoto místa odváděné.

3.1 Velikost obce zařazené do programu

Velikost jednotlivých obcí zařazených do programu podle počtu obyvatel slouží jako základní ukazatel toho, jaké typy obcí podle velikosti mají o program zájem a v jak velkých obcích je program převážně realizován. Vypovídající hodnota tohoto ukazatele je zásadně limitována absencí základních informací o výčtu či typu obcí, kde by bylo působení TSP žádoucí. Bez tohoto srovnání ukazatel pouze informuje o tom, v jakém typu obcí (dle velikosti) je program koncentrován, aniž by byl schopen posoudit, zda je územní zacílení programu adekvátní naléhavosti problému v jednotlivých lokalitách ČR.

3.2 Intenzita poskytování služeb podle jednotlivých typů podle evidence TSP

Ukazatel vyjadřuje podíl jednotlivých typů poskytovaných služeb na celku poskytnutých služeb.

3.3 Intenzita výskytu problémů podle hodnocení TSP

Ukazatel vyjadřuje podíl výskytu jednotlivých typů problémů na všech typech jako celku.

3.4 Hodnocení změn situace klientů po ročním působení terénních sociálních pracovníků

Změna situace klientů je založena na srovnání subjektivních posouzení situace klientů terénními pracovníky v době zahájení své činnosti v lokalitě a po uplynutí období, na které byli zaměstnáni v daném roce.

Poslední dva ukazatele jsou konstruovány na základě údajů uváděných samotnými terénními pracovníky ve výročních zprávách. Jde o údaje založené na postojových ukazatelích, které vyjadřují subjektivní posouzení terénními pracovníky.

V části studie zabývající se **analýzou intervenčních režimů** terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách předpokládáme jako modelový cíl terénní práce posilování klientů, aby byli schopni samostatně překonávat problémy, které souvisí s jejich sociálním postavením. Budeme proto využívat především následující hodnotící kritérium a jeho indikátory:

Přístup ke klientovi

Může nabývat různých kvalitativních modelových variant od přístupu pečovatelského, servisního až po posilující.

Pečovatelský přístup se zaměřuje na příjemce jako na klienta. Předpokládá, že klient má určité potřeby, které se mu nedaří v lokalitě uspokojovat. Úkolem pracovníka je tyto osoby a jejich potřeby identifikovat a účinnou intervencí se je pokusit adekvátně naplnit. Tento přístup obsahuje prvky, jako je expertíza, sklon k paternalismu. Východiskem tohoto přístupu je důvěra pracovníka ve své schopnosti poskytovat kvalitní služby. Klient je brán spíše jako pasivní příjemce a objekt pomoci.

Servisní (spotřební) přístup se zaměřuje na příjemce jako na zákazníka, který má konkrétní poptávku po službách terénního sociálního pracovníka. Předpokládá se, že příjemce služby si díky uvědomovaným potřebám a problémům vybírá konkrétní nabídku služeb a že existuje jistý typ „soutěže“ mezi různými poskytovateli nabízených služeb. Z těchto důvodů je uvedený přístup spojován s rozvojem nestátního neziskového sektorů, v němž mezi organizacemi vzniká často konkurenční prostředí.

Posilující (zmocňující, asociační) přístup se vyznačuje rozvíjením a dosažením potenciálu pro dosažení maximální samostatnosti a nezávislosti rozhodování o svých životních problémech, jakož i jejich řešení. Předpokládá tedy aktivní podíl příjemců sociálních služeb také na procesu vytváření, poskytování a hodnocení služeb. Při této postupné proměně příjemce služeb terénní sociální práce od „klientů“ k „zákazníkům“ a případně od zákazníků ke zmocněným romským občanům se proměňují mocenské vztahy mezi poskytovatelem a příjemcem služeb. Jejich vztah se stává „rovnoprávným“ do té míry, v jaké dochází k vyrovnání jejich šancí začlenit se aktivně do společenského života města nebo obce.

V částech studie analyzujících program podpory ze tří uvedených hledisek budeme metodicky při hodnocení využívat společný koncept „**politické kapacity**“ (Political Capabilities), který vypracoval D. March (March a Olsen, 1998).

Uvedený koncept předpokládá, že dosahování politických cílů je ovlivněno kapacitou programu a programového kontextu přispívat k realizaci těchto cílů. Kapacita politického programu obsahuje podle této koncepce několik relativně samostatných oblastí faktorů realizace politických cílů. Uvedený koncept budeme užívat při analýze všech tří hledisek. Každý z aktérů při realizaci svých programových cílů má k dispozici specifické prostředky a skutečnosti, které můžeme označit jako:

1. Práva a autority aktérů programu

Jsou to skutečnosti, které umožňují jednotlivým aktérům (Rada vlády, náměstci primátora, vedoucí TSP a jejich podřízení) volnost rozhodování o zdrojích a službách vedoucích k cílům programu. Zahrnují nejen formální práva a svobody plynoucí ze zákona a podzákoných nařízení, ale také neformální autoritu, důvěryhodnost jednotlivých aktérů a společenskou oprávněnost hodnot a cílů, které tito aktéři sledují.

2. Zdroje programu

Jsou to peníze, informace, materiální vybavení, čas, energie, etnické zkušenosti nezbytné pro realizaci cílů, kterými disponují jednotliví aktéři programu při realizaci svých cílů.

3. Kompetence a poznatky

Jsou to především personální schopnosti a kompetence jednotlivých aktérů realizovat cíle programu, jako jsou vzdělání, odborný trénink, praktické zkušenosti s prací, kterou v rámci programu vykonávají.

4. Organizační a koordinační možnosti

Především městské úřady, ale také činnost vládní agentury a konkrétní intervence s klienty mají při realizaci programu svou organizační dimenzi. V jejím rámci budeme sledovat, jak se v programu vytváří možnosti pro časovou a prostorovou koordinaci všech ostatních zdrojů, kapacit, kompetencí pro dosahování cílů programu terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách.

6. Podpora rozšíření a stability programu terénní sociální práce - hodnocení z vládní perspektivy

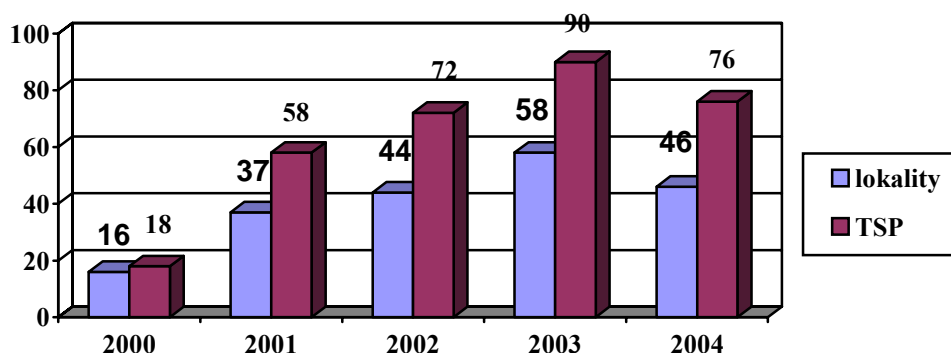
6.1 Rozvoj a rozšíření vládního programu podpory TSP

První perspektivou, jak hodnotit cíle a efekty programu, je podpora zřízení a následná stabilizace místa terénního sociálního pracovníka při místní samosprávě dané obce a rozšiřování počtu takto vzniklých míst.

6.1.1 Počet obecních samospráv zařazených do programu a počet zřízených míst TSP

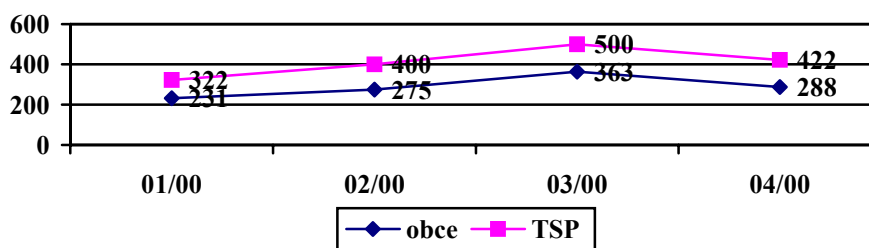
Od roku 2000 je patrný nárůst jak obcí zařazených do programu, tak počtu míst TSP, která byla zřízena. Odchytkou od trendu na první pohled představuje rok 2004, ve kterém dochází k výraznému poklesu u obou ze sledovaných ukazatelů. Tento pokles je však vyvolán uměle, vlivem způsobu administrace programu v roce 2003, který umožňoval realizaci programu v období výrazně kratší než jeden rok.¹⁹

Graf 1 Vývoj počtu obcí a TSP zapojených do programu v letech 2000 - 2004



V roce 2004 již žádaly obecní úřady dotace na celý rok a při srovnatelném objemu prostředků (asi 9 miliónů korun), který byl k dispozici pro alokaci, mohlo být podpořeno méně obcí a míst. Pokud budeme považovat rok 2003 za uměle vytvořenou odchylku, můžeme v letech 2000 až 2004 identifikovat plynulý nárůst obcí i podpořených pracovních míst. Není však tak intenzivní jako v prvních třech letech trvání programu. Jasněji uvedený nárůst ukazuje index meziročního vývoje počtu obcí a terénních pracovníků zapojených do projektu podle základu z roku 2000, který zaznamenává graf 2. Ukazuje, že počty pracovníků vzrostly více než čtyřikrát a počty obcí téměř třikrát.

Graf 2 Index ročního nárůstu počtu obcí a TSP zapojených do programu v letech 2001 - 2004 podle roku 2000



¹⁹ Program byl vyhlášen od 30. ledna 2003, s termínem podání žádosti do 31. května 2003, které obce podávaly průběžně. Tím, že na některých obcích začaly TSP vykonávat práci až od poloviny roku, snížily se v celkovém úhrnu náklady na tato pracovní místa, a tím pádem mohlo být podpořeno více žádostí a míst.

6.1.2 Stabilita pracovních míst zřízených při obecních samosprávách

Konkrétní obce, které byly v průběhu existence programu postupně podpořeny, uvádí souhrnně tabulka „Vývoj počtu obcí zařazených do programu v letech 2000 - 2004“ v příloze 2 k této závěrečné zprávě. Z analýzy vyplývá, jak dochází k naplňování stabilizace pracovních míst na městských úřadech. Zatímco z výše uvedených grafů se zdá, že dochází k postupnému navyšování počtu obcí participujících v programu, údaje v příloze ukazují, že počet obcí sice roste, ale struktura obcí podpořených programem se z roku na rok mění. Pouze některé z obcí zařazených do programu v jednom roce mají šanci v programu pokračovat i v roce následujícím. V této souvislosti se jeví úspěšnost programu sledovaná prostřednictvím udržení obcí v programu jako diskutabilní. Obce, u nichž můžeme hovořit jako o takových, kde se program stabilizoval, což v našem případě znamená, že je zde funkční nepřetržitě minimálně v posledních 3 letech, uvádí následující tabulka:

T a b u l k a 4 Obce se stabilizovaným programem TSP

2000	2001	2002	2003	2004
	Bílina	Bílina	Bílina	Bílina
	Brno	Brno	Brno	Brno
Bruntál	Bruntál	Bruntál	Bruntál	Bruntál
	Česká Lípa	Česká Lípa	Česká Lípa	Česká Lípa
	Duchcov	Duchcov	Duchcov	Duchcov
	Frýdek-Místek	Frýdek-Místek	Frýdek-Místek	Frýdek-Místek
Jeseník	Jeseník	Jeseník	Jeseník	Jeseník
Karviná	Karviná	Karviná	Karviná	Karviná
	Krnov	Krnov	Krnov	Krnov
	Liberec	Liberec	Liberec	Liberec
		Náchod	Náchod	Náchod
	Nový Bor	Nový Bor	Nový Bor	Nový Bor
		Nový Jičín	Nový Jičín	Nový Jičín
		Osek	Osek	Osek
Ostrava	Ostrava	Ostrava	Ostrava	Ostrava
Pardubice	Pardubice	Pardubice	Pardubice	Pardubice
	Přerov	Přerov	Přerov	Přerov
		Roudnice n. Labem	Roudnice n. Labem	Roudnice n. Labem
		Sokolov	Sokolov	Sokolov
		Vidnava	Vidnava	Vidnava

Za celou dobu trvání programu do něj vstoupilo celkem 81 obcí, v roce 2004 jich však v programu z tohoto počtu participovalo pouze 43, tj. 58 %. Z hlediska stability zapojení obcí do programu bylo do programu kontinuálně v posledních 3 letech (2002 - 2004) zapojeno již jen 20 obcí, tj. 25 % celkového počtu. Pouze 5 obcí (6 %) se programu účastní kontinuálně od roku 2000. Hlavním důvodem tohoto vývoje je objem finančních prostředků, který je k dispozici, a způsob výběru obcí do programu.

6.1.3 Vývoj objemu finančních výdajů na podporu zřízení míst TSP

Objem prostředků se postupně navyšoval od roku 2000 do roku 2003. V roce 2004 již zůstává srovnatelný s rokem 2003, jde o 9 990 000 milionů korun. Přehled objemu finančních prostředků alokovaných v rámci programu v jednotlivých letech uvádí následující tabulka:

T a b u l k a 5 Přehled objemu prostředků alokovaných v rámci programu 2000 - 2004

2000	2001	2002	2003	2004
2 800 000	6 060 000	9 590 000	9 790 000	9 990 000

Pozn.: zaokrouhleno na desítky tisíc

Přestože se objem prostředků vyčleněných na program postupně zvyšuje, stále nedostačuje k pokrytí všech žadatelů. Je nutné mezi žadateli vybírat, přičemž hlavní kritérium výběru představuje náležité odůvodnění potřeby zřídit pracovní místo TSP, kritérium předchozího zařazení do programu nemá při výběru dostatečnou váhu.

Vývoj objemu finančních prostředků v jednotlivých letech fungování programu v absolutních číslech sice vypovídá o postupném navyšování prostředků na podporu programu, pokud se však podíváme na vývoj objemu dotací na 1 pracovní místo, situace se výrazně změní, jak ilustruje následující tabulka.

Tabulka 6 Přehled průměru objemu dotace na 1 pracovní místo 2000 - 2004

2000	2001	2002	2003	2004
160 000	100 000	130 000	110 000	130 000

Pozn.: zaokrouhleno na desítky tisíc

Pracovní místa byla v největším objemu za celou dosavadní historii programu dotována v prvním roce fungování. V následujícím roce 2001 pak dochází k výraznému snížení dotace. Mezi rokem 2002 a 2003 sice opět došlo ke snížení, ale vzhledem k tomu, že od roku 2003 je podmínkou vládní dotace finanční spoluúčast obce, fakticky k výraznému snížení finanční podpory míst terénních pracovníků nedošlo. Celkově je však vývoj poněkud rozkolísaný, jakoby postrádající konkrétní záměr.

6.1.4 Vývoj počtu pracovních míst TSP zřizovaných při samosprávách

Výše uvedený proces výběru obcí do programu má zásadní důsledky pro naplňování hlavního programového cíle, konkrétně to ilustruje situace v roce 2004. V tomto roce bylo do programu celkem zařazeno 46 z celkového počtu 65 žadatelů. Podíl odmítnutých tedy byl 29 procent, přičemž mezi těmito 19 odmítnutými obcemi bylo 13 z těch, které byly do programu zařazeny v předešlém roce. Zároveň 6 obcí, které nebyly podpořeny v roce 2003, se do programu nedostalo ani v roce 2004, ale dostalo se do něj 8 zcela nových obcí. Je pravdou, že konečným naplněním hlavního cíle programu by bylo vznik míst TSP pouze iniciovat a podpořit je na přechodnou dobu a docílit toho, aby byla místa dále financována z rozpočtu obcí a byl tak potvrzen skutečný zájem obce o tuto službu stejně jako opodstatnění těchto pracovních míst. K tomu, abychom tento předpoklad mohli potvrdit či vyvrátit, bohužel nemáme informace o tom, v kolika obcích, které nebyly opakovaně podpořeny, byla místa TSP zachována. Můžeme to však vyvodit z opakovaného přihlašování se obcí do programu, které jsme dokumentovali na vývoji v letech 2003 a 2004.

6.1.5 Velikost obcí zařazených do programu

TSP působili celkem v 76 lokalitách a je patrné, že TSP jsou soustředěni ve středně velkých městech. Největší podíl (55,2 %) tvořily lokality s počtem obyvatel od 20 do 100 tisíc, nejmenší podíl (2,6 %) pak lokality s počtem obyvatel do 2 tisíc a od 300 do 600 tisíc.

Tabulka 7 Struktura obcí s působností TSP podle počtu obyvatel

počet obyvatel v lokalitě	absolutní četnost	%
1 000 - 1 999	2	2,6
2 000 - 4 999	1	1,3
5 000 - 9 999	11	14,5
10 000 - 19 999	13	17,1
20 000 - 49 999	21	27,6
50 000 - 99 999	21	27,6
100 000 - 299 999	5	6,6
300 000 - 600 000	2	2,6
celkem	76	100

6.2 Adekvátnost řešení problémů v sociálně vyloučených lokalitách

6.2.1 Hodnocení intenzity poskytovaných služeb k intenzitě identifikovaných problémů

Tento ukazatel je postaven na srovnání intenzity poskytování typů služeb vzhledem k intenzitě relevantních problémů identifikovaných terénními pracovníky u svých klientů.

V tabulce 8 jsou uvedeny četnosti jednotlivých typů služeb, které TSP poskytovali klientům. Z dále uvedených podílů jednotlivých typů na celku poskytnutých služeb (%) je zřejmé, že některé typy byly poskytovány výrazně více často na úkor jiných.

Tabulka 8 Počet typů služeb a jejich podíly na celku poskytnutých služeb

typ služby	absolutní počet	%
bydlení	7 463	28,4
dávky	4591	17,5
pečovatelská služba	490	1,9
diskriminace	488	1,9
volnočasové aktivity	3811	14,5
drogy a gamblerství	1001	3,8
záškoláctví	2445	9,3
nezaměstnanost	1417	5,3
lichva, dluhy	619	2,4
prostituce	109	0,4
hygiena, hospodaření	3303	12,6
kriminalita	526	2
celkem	26 263	100

Mezi vůbec nejčastěji poskytované služby patří pomoc v oblasti bydlení. Představují 28,4 % ze všech poskytnutých služeb. V této kategorii jsou ovšem zahrnuty poměrně rozmanité druhy pomoci, od řešení dluhů na nájemném, přes pomoc při údržbě a opravách domů a bytů po pomoc se získáním bydlení. Dále je to pomoc s vyřizováním sociálních dávek a důchodového zabezpečení (17,5 %), volnočasové aktivity (14,5 %) a čtvrtou nejsilněji zastoupenou kategorií je pomoc se zlepšováním hygienických návyků a podmínek a pomoc s hospodařením domácnosti (12,6 %). Mezi nejméně často řešené problémy patří prostituce (0,4 %), diskriminace (1,9 %), zajišťování pečovatelské služby (1,9 %) a oblast kriminality (2 %).

V průběhu roku 2004 TSP poskytli své služby celkem 15 962 klientům. Průměrný počet klientů na jednoho TSP byl 210, ale je nutné zdůraznit, že počty klientů, kterým se TSP během roku věnovali, u jednotlivých TSP velmi varíují - od minimálního počtu 37 klientů (Hradec Králové) k nejvyššímu počtu 1000 klientů na jednoho TSP (Duchcov). V rámci poskytnutých služeb terénní pracovníci učinili v průběhu roku celkem 73 468 kontaktů, na

jednoho TSP pak připadá v průměru 967 kontaktů za rok, ale i v tomto případě se počty kontaktů u jednotlivých TSP velmi liší. Nejméně bylo učiněno 29 kontaktů (Nový Bor) a nejvíce 7 471 (Ostrava).

Údaje obsažené v tabulce 9 popisují intenzitu výskytu problémů v sociálně vyloučených lokalitách. Z tabulky vyplývá, že nejčastěji se vyskytuje problém nezaměstnanosti - v podstatě ve 100 % případů, nejméně často se podle TSP vyskytuje problém prostituce.

T a b u l k a 9 Hodnocení intenzity výskytu problematických jevu v lokalitách

jev	výskyt	počet případů	výskyt (%)
nezaměstnanost	74	74	100
drogy	70	75	93
záškoláctví	69	76	91
prostituce	31	73	42
špatné bydlení	71	75	95
gamblerství	64	72	89
lichva	46	73	63
špatná hygiena	65	75	87
kriminalita	68	76	89

Pozn.: „výskyt“ označuje počet případů, kdy byl daný jev TSP kvalifikován jako v dané lokalitě se vyskytující „počet případů“ označuje počet TSP (z celkového počtu 76 dotázaných), kteří se k výskytu jevu vyjádřili

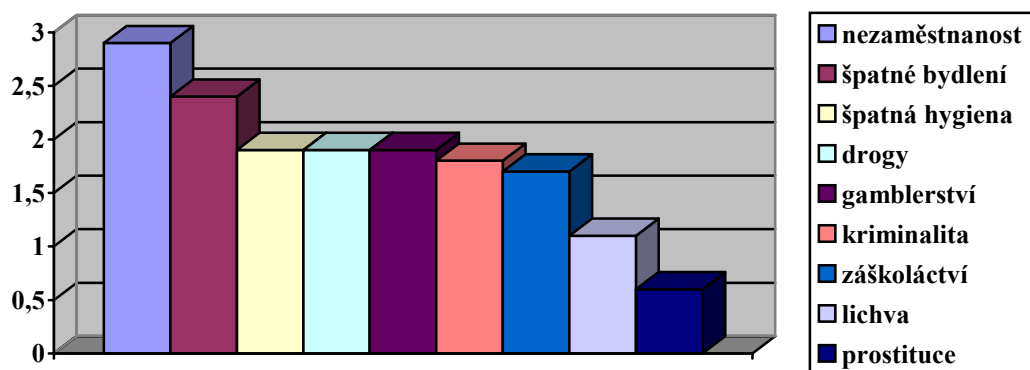
Kromě pouhého výskytu daného jevu TSP také označovali míru výskytu daného jevu v lokalitě. Ke každému z uvedených jevů přiřazovali číslo od 0 do 3. Přitom číslice 0 vyjadřuje, že se problém v lokalitě nevyskytuje, 1 znázorňuje, že problém se vyskytuje ojediněle, dále číslice 2 znamená, že problém se vyskytuje často a číslice 3, že problém je v lokalitě velmi závažný. Procentuální podíly případů, ve kterých kdy byla danému jevu přiřazena konkrétní intenzita, jsou uvedeny v tabulce 10.

T a b u l k a 10 Hodnocení intenzity výskytu problémů podle TSP (v %)

problém	nevyskytuje se	ojedinělý výskyt	častý výskyt	velmi častý výskyt	celkem
nezaměstnanost	0	0	6,8	93,2	100
drogy	6,7	22,7	48	22,7	100
záškoláctví	9,2	32,9	40,8	17,1	100
prostituce	57,5	28,8	9,6	4,1	100
špatné bydlení	5,3	6,7	28	60	100
gamblerství	11,1	18,1	43,1	27,8	100
lichva	37	30,1	16,4	16,4	100
špatná hygiena	13,3	16	38,7	32	100
kriminalita	10,5	17,1	55,3	17,1	100

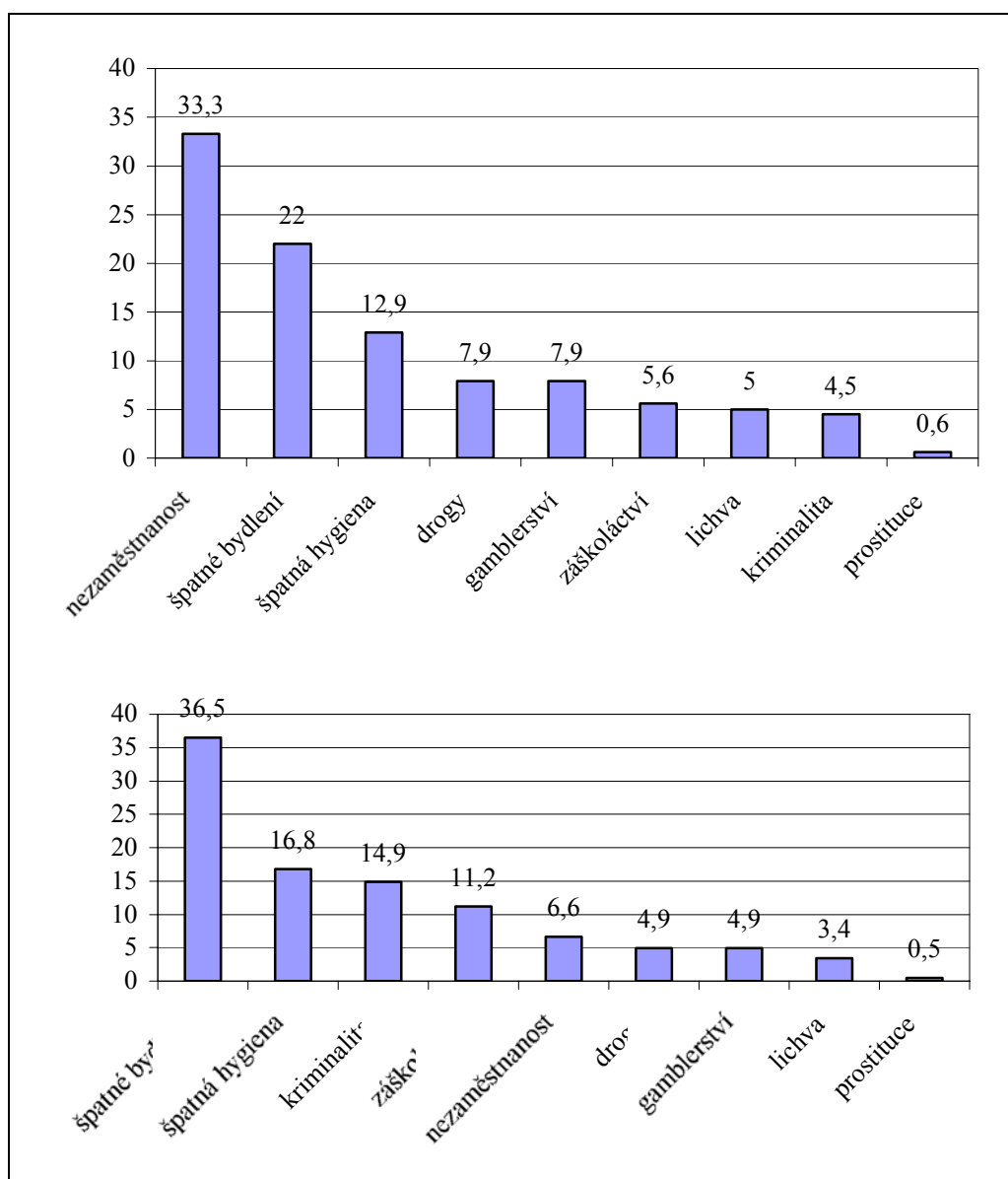
Průměrné skóre hodnocení intenzity jednotlivých typů problémů v lokalitách ukazuje následující graf. Jako nejzávažnější problém byla označena nezaměstnanost (průměrné skóre 2,9), následovalo špatné bydlení (2,4), špatná hygiena, drogy a gamblerství (všechny tyto problémy průměrné skóre 1,9), kriminalita (1,8), záškoláctví (1,7), lichva (1,1) a jako nejméně závažný se jevil problém prostituce (0,6).

Graf 4 Průměrné skóry hodnocení intenzity výskytu problémů



Pokud srovnáváme intenzitu výskytu jednotlivých typů problémů, které se objevují u klientů terénních pracovníků s podílem služeb, které poskytují v jednotlivých problémových oblastech, můžeme konstatovat jisté nesrovnalosti a nevyváženosti (graf 5).

Graf 5 Podíl výskytu jednotlivých typů problémů a služeb z celkového počtu problémů a služeb



I když jsou službami pokryty všechny vyskytující se problémy, některým z nich je věnována zvýšená pozornost, aniž by si to vyžadovala relativně větší intenzita výskytu problému. Jde zejména o problematiku bydlení, které je v rámci poskytování služeb věnováno vůbec největší úsilí. Je to dáno zřejmě tím, že terénní pracovníci působí při městských úřadech a vyřešení otázek bydlení patří mezi nejčastější poptávku klientů po jejich službách. Naopak relativně málo pozornosti věnují terénní pracovníci problematice nezaměstnanosti a gamblerství. V obou případech je to pravděpodobně proto, že TSP nemají dostatečnou kapacitu uvedené problémy řešit. Vzniká však otázka, proč problémy nezaměstnanosti klientů není schopen terénní pracovník v rámci vládního programu řešit nebo na řešení alespoň spolupracovat?

6.2.2 Hodnocení změny situace klientů po ročním působení terénních sociálních pracovníků

Hodnocení změny situace klientů je založeno na srovnání subjektivních posouzení situace klientů terénními pracovníky v době zahájení své činnosti v lokalitě a po uplynutí období, na které byli zaměstnáni v daném roce.

T a b u l k a 11 Subjektivní hodnocení TSP změny ve výskytu jevů po svém ročním působení

	beze změny	zlepšení	zhoršení
nezaměstnanost	94,5	4,1	1,4
drogy	82,4	13,5	4,1
záškoláctví	65,8	31,6	2,6
prostituce	86,3	11,0	2,7
špatné bydlení	82,7	17,3	0,0
gamblerství	81,9	15,3	2,8
lichva	76,7	19,2	4,1
špatná hygiena	70,7	26,7	2,7
kriminalita	75,3	13,7	11,0

Z výpovědí terénních pracovníků tedy vyplývá, že v roce 2004 se u naprosté většiny řešených problémů nedaří situaci výrazně změnit. I když určité úspěchy tu jsou, nejpatrnější je to v případě eliminace záškoláctví dětí a zlepšování hygienických podmínek, ve kterých klienti žijí. Nejmenší úspěchy zaznamenáváme u nezaměstnanosti. Terénní pracovníci ji jako problém klientů monitorují, avšak téměř neřeší. Z hlediska efektů terénní práce je důležitou negativní informací fakt, že v případě některých problémů bylo deklarováno i zhoršení situace. Dynamika rozšiřování problémů přitom postihuje oblasti kriminality, lichvy a problematiku drogové závislosti. Uvedené ukazatele svědčí o posilování „tvrdých“ forem sociálního vylučování a o sestupu části obyvatel chudinských čtvrtí blízko k samému „sociálnímu dnu“.

6.3 Vzdělávání terénních sociálních pracovníků

Dalším nástrojem vládní podpory a současně programové a profesní kontroly činnosti TSP v sociálně vyloučených lokalitách je školení terénních sociálních pracovníků. První rok fungování programu bylo takové školení iniciováno Radou vlády pro záležitosti romské komunity, od začátku je však realizováno v rámci nestátního neziskového sektoru.²⁰

Potřeba školení vyvstala v podstatě ze dvou hlavních důvodů: Za prvé: v programu jsou od jeho počátku na místa terénních pracovníků zaměstnáváni většinou tzv. lidé z komunity - pracovníci romského původu. Řada z nich zahájila svou práci bez předchozí praxe a vzdělání. Strategie této personální politiky vycházela ze skutečnosti, že zejména v začátcích programu bylo nezbytné nejprve navázat v sociálně vyloučených lokalitách kontakt a získat důvěru. Pro tento účel se jeví jako nejvhodnější právě lidé v komunitě žijící či se v ní orientující. Jistým úskalím uvedeného přístupu bylo, že tyto lidé měli ve většině případů jen základní vzdělání. Za druhé: postupnou profesionalizací se služba terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách jeví jako služba specifická, komplexní, která s sebou přináší mnoho hraničních situací a vyžaduje znalosti a také praktické dovednosti a profesionální přístup.

Od roku 2002 poskytuje školící služby přímo zaměřené na tuto konkrétní formu terénní sociální práce obecně prospěšná společnost Drom. Realizuje **Dvoustupňový**

²⁰ V roce 2000 to byla organizace FACIA (dnes Partners Czech, o.p.s.), v roce 2001 společnost při ČT Člověk v tísni o.p.s. a od roku 2002 obecně prospěšná společnost Drom.

vzdělávací program pro terénní sociální pracovníky o.p.s. Drom, který je akreditován Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Certifikát, který obdrží kurzisté po úspěšném absolvování obou jeho stupňů, je také akreditován Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR. Obsahem školení jsou zejména principy terénní sociální práce a teoretické základy oblastí relevantních pro výkon této práce, jako jsou psychologie práce v pomáhající profesi, systémy státní správy a samosprávy, úřadu práce, školství, právní minimum. Teoreticky zvládnuté dovednosti jsou poté prakticky nacvičovány v rámci tzv. kazuistických seminářů.

Následující tabulka, která obsahuje údaje za rok 2004, podrobněji ilustruje úspěšnost kurzistů ve školicím programu jako celku v uvedeném roce. V tomto roce bylo do školícího programu přihlášeno 15 TSP zaměstnaných obcemi a 17 neziskovými organizacemi.

T a b u l k a 12 Úspěšnost kurzistů ve školicím programu v roce 2004

	1. stupeň	2. stupeň
počet přihlášených	32	19*
k testům nastoupilo	25	13
k ústním prošlo	17	13
ústní absolvovalo	15	13
do 2. stupně nastoupilo	11	-

Pozn.: počet kurzistů, kteří nastoupili do 2. stupně po absolvování průběžných zkoušek, nesouhlasí s počtem reálně nastoupivších, protože tento počet je navýšen o kurzisty, kteří absolvovali 1. stupeň v rámci jiného školení organizovaného Olomouckým krajem

Školení je bezplatné a je hrazeno z grantových prostředků. Výběr účastníků probíhá po několika liniích: oslovením krajských koordinátorů, oslovením zaměstnavatelů z řad obcí i neziskových organizací podpořených vládní dotací na základě adresáře kanceláře Rady vlády pro záležitosti romské komunity, oslovením potenciálních zájemců z databáze vedené průběžně po celý rok a anoncováním zahájení programu na webových stránkách www.tspweb.cz.

T a b u l k a 13 Počty kurzistů školícího programu 2002 - 2004

rok školícího programu	počet kurzistů
2002	47
2003	30
2004	32

Pro samotnou realizaci terénní sociální práce je jednou z důležitých výhod, které organizace školení přináší, fakt, že toto školení je dostupné pro terénní pracovníky zaměstnané jak neziskovými organizacemi, tak obcemi či dalšími typy subjektů. Podle vyjádření expertů organizujících tato školení v jejich průběhu dochází k „...jakési kolektivní formulaci potřeb vzhledem ke kvalifikovanému výkonu práce terénního sociálního pracovníka.“ Obsah terénní sociální práce se zde formuluje a upřesňuje. Tato vzájemná vazba je patrná také z toho, že obdobně se v čase profiluje i obsah školení, je obohacován o určitá témata, která původně zařazena nebyla, ale vyplynula z praxe TSP, jako například základy komunikačních dovedností, spolupráce s médii, prezentace výsledků práce apod.

Z hlediska kontroly implementace vládního programu podpory TSP v atmosféře celkové nesystematičnosti a diference je velkým potenciálem tohoto školení schopnost sjednotit a mít do jisté míry pod kontrolou obsah a výkon terénní sociální práce. Uvedený

potenciál zatím není plně využit. Na oslabení tohoto přínosu se podílí zejména následující okolnosti:

- dotace školení probíhá formou výběrových řízení a možnosti jeho realizace jsou každým rokem nejisté,
- žádné z výběrových řízení na přidělení vládní dotace není zatím bezprostředně orientováno na tento konkrétní typ školení.

Dalším zásadním limitem pro využití potenciálu školení ke kontrole výkonu terénní práce jak z vládní úrovně, tak ze strany zaměstnavatelů terénních pracovníků je, že výkon terénní práce není jeho absolvováním oficiálně podmíněn ani u těch pracovníků, kteří nedosahují vyšších stupňů formálního vzdělání. Také případný neúspěch kurzistů u závěrečných zkoušek neovlivňuje podle našich informací nijak výrazně jistotu pracovního místa. Tato skutečnost je pravděpodobně způsobena mimo jiné i charakterem školení, které je koncipováno spíše profesně, jeho obsah formují odborníci v daných oblastech, ale není zcela sladěn s potřebami městských úřadů.

6.4 Financování programu

Účelová dotace na místo terénního sociálního pracovníka byla v roce 2000 určena pouze pro okresní úřady, od roku 2001 začaly být, s ohledem na transformaci státní správy, oslovovány s nabídkou programu převážně obce.²¹ V prvním roce programu byli s nabídkou podpory terénních sociálních pracovníků úhradou veškerých nákladů spojených s jejich činností ze strany tehdejší Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity oslovováni zástupci okresních úřadů a magistrátů přímo. Ze všech oslovených (56), projevilo zájem 28 samospráv, přesto byl zájem vyšší než stávající finanční možnosti. Z toho důvodu konečný výběr prováděla pětičlenná pracovní skupina složená z pracovníků kanceláře Meziresortní komise pro záležitosti romské komunity ve spolupráci s odborníky z MPSV a MŠMT. V následujícím roce 2001 byly všechny okresní úřady zařazené do programu v roce 2000 vyzvány, aby sdělily, zda chtějí v programu pokračovat. Vzhledem k tomu, že byly na program vyčleněné finanční prostředky v průběhu roku navýšeny, byly dále vytypovány další subjekty v problematických lokalitách. V roce 2002 byla dotace znovu přednostně poskytnuta obcím, které byly do programu zařazeny již v roce 2001 nebo přejímaly terénní pracovníky z okresních úřadů zařazených do programu v roce 2001.²²

V následujících letech se již obce standardně přihlašují do výběrového řízení na základě žádosti, která obsahuje informace o žadateli, příslušné lokalitě, odůvodnění potřeby terénní sociální práce, popis účelu a rozpočet na roční činnost terénních pracovníků. Základními kritérii výběru je vymezení konkrétní lokality s vyšší koncentrací sociálně vyloučených obyvatel a specifikace jejich problémů (klientů, kteří pocházejí ze sociálně znevýhodňujícího sociálního prostředí, které jim neumožňuje či velmi ztěžuje dosažení srovnatelného uplatnění v běžném životě z důvodu nízkého vzdělání, nedostatečného sociálního začlenění, nevyhovujících bytových podmínek, nedostatečného zabezpečení výživy a ošacení, horšího zdravotního stavu, příp. návyku na zneužívání návykových látek). Žádosti o dotaci jsou posuzovány výběrovou komisí. Komise je složená ze dvou romských koordinátorů, dvou členů Rady a zástupce MPSV. Její role spočívá v tom, že poskytuje pouze doporučení výběru obcí poskytovateli, který s konečnou platností o poskytnutí dotace konkrétní obci rozhodoval. Poskytovatelem je Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Od roku 2000 do současnosti je dotace příjemcům poskytována pouze na úhradu nákladů

²¹ Poprvé byly naprogram podpory terénních sociálních pracovníků vyčleněny prostředky v roce 2000, a to na základě usnesení vlády č. 386 ze dne 19. dubna 2000, z položky Podpora projektů „Integrace romské komunity“ kapitoly Všeobecná pokladní správa zákona č. 58/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2000.

²² Závěrečná zpráva „Doplňkový program podpory terénní sociální práce za rok 2003“

spojených s činností terénního sociálního pracovníka, tedy plat včetně povinných odvodů za organizaci, cestovné, nákup kancelářských potřeb, úhradu telefonních poplatků a připojení na internet, poplatků za poskytování informací, nákladů na školení pracovníka, nákup odborné literatury, úhradu nákladů na volnočasové aktivity pro děti klientů. Program je tedy financován ze státního rozpočtu, je však účelově vázán a o dotace si musejí jednotlivé obce každoročně žádat v rámci výběrového řízení vyhlašovaného programu.

Od roku 2003 je poskytnutí dotace podmíněno finanční spoluúčastí obce, a to v roce 2003 ve výši 10 %, v roce 2004 ve výši 15 % a v roce 2005 již ve výši 25 % poskytnuté dotace. Objem prostředků vyčleněných na program se postupně navyšoval, výrazněji však pouze do roku 2003. Navyšování částky finanční spoluúčasti města nebo obce je jedním ze základních nástrojů iniciace lokálních programů a jejich postupného převedení pod financování měst a obcí. Tato finanční spoluúčast se však zvyšuje z roku na rok plošně. Nebere v úvahu, jak dlouho příslušný městský úřad pobírá vládní dotaci na vytvoření míst TSP.

6.5 Kontrolní funkce programu

Jediným způsobem, jak je činnost TSP kontrolována a vyhodnocována, je prostřednictvím tzv. „Zpráv o realizaci terénní sociální práce“. Subjekt, který obdržel finanční dotaci, podává na konci běžného roku zprávu o činnosti projektu Úřadu vlády České republiky, která je podle výpovědí zástupců Kanceláře Rady vlády pro záležitosti romské komunity jedním z podkladových materiálů pro udělení další finanční dotace v následujícím roce.

Strukturu zprávy určuje Kancelář Rady vlády pro záležitosti romské komunity a jejich účel je spíše administrativní než analytický. Zpráva má dvě části. První představuje kvantitativní informace o obsahu práce daného TSP. Povinnost ji vyplnit mají jednotliví terénní pracovníci zaměstnaní v rámci programu pod dohledem svých nadřízených. Druhá část, formulář tzv. „Využití dotace dle rozpočtové skladby za (příslušný) rok“, uvádí přehled finančních nákladů činnosti TSP. Uvedený formulář vyplňují vedoucí TSP.

Formulář má některé závažné nedostatky, které snižují analytickou hodnotu získaných informací. V některých ukazatelích stanovuje příliš široké kategorie, které se někdy prolínají. U zjišťování typů služeb, které TSP v rámci výkonu své práce klientům poskytují, jednotlivé kategorie zahrnují typy intervencí s velmi různou časovou, organizační i kompetenční náročností. Sledované kategorie uvádí následující tabulka 14.

T a b u l k a 14 Struktura typů služeb sledovaných v kontrolních formulářích pro TSP

S - A	- zahrnuje - řešení dluhů na nájemném; pomoc při údržbě a opravách bydlení; úklid v okolí bydliště; pomoc se získáním ubytování; obecně jednání v zájmu klienta ve věci bydlení
S - B	- pomoc při vyřizování dávek sociální péče; pomoc při vyřizování dávek státní sociální podpory; pomoc při vyřizování důchodů
S - C	- pomoc se zajištěním pečovatelské služby
S - D	- pomoc při řešení nevpouštění, neobsloužení v restauracích apod.
S - E	- organizace volného času; preventivní aktivity v oblasti prevence kriminality
S - F	- pomoc v souvislosti se zneužíváním návykových látek (drog) a gamblerstvím
S - G	- pomoc při řešení špatného prospěchu ve škole; řešení záškoláctví
S - H	- tvorba pracovních míst a realizace kvalifikačních a rekvalifikačních kurzů; jednání v zájmu klienta s úřadem práce
S - CH	- řešení lichvy (úžery) ve smyslu podpory při komunikaci s Policií ČR či jinými orgány a organizacemi; úkony vedoucí k zaplacení dluhu či jeho částečnému splacení
S - I	- řešení prostituce ve smyslu podpory při komunikaci s Policií ČR či jinými orgány a organizacemi; úkony vedoucí k ukončení prostituce či poskytování poradenství, zajištění ošetření apod.
S - J	pomoc při vytváření základních hygienických návyků; pomoc s hospodařením v domácnosti
S - K	spolupráce na přímých kauzách klientů, kteří spáchali trestný čin či přestupek nebo se stali obětí trestného činu; spolupráce na bezpečnostních opatřeních s policií týkajících se klientů

Prostupnost jednotlivých kategorií je nejvíce patrná u zjišťování druhů kontaktů, ke kterým dochází mezi TSP a klienty při poskytování služeb terénní sociální práce. Přehled sledovaných kategorií přináší následující tabulka:

T a b u l k a 15 Druhy kontaktů mezi TSP a klienty sledovaných ve formulářích pro TSP

A	počet prvokontaktů
B	intervence (jednání s klientem do 30 min.)
C	poradenství (práce s klientem na „zakázce“)
D	rodina (práce na problému v rodině)
E	zprostředkování (doporučení jiné služby klientovi)
F	jednání v zájmu klienta bez jeho přítomnosti
G	jednání v zájmu klienta v jeho přítomnosti
H	doprovod
CH	telefon

Každá ze sledovaných kategorií je předdefinována a jednotliví TSP je mají sledovat již při průběžné evidenci své práce, kterou zaznamenávají do tzv. kontaktních knih, vždy za uplynulý měsíc. Některé definice se však zjevně překrývají, zejména u kategorií poradenství, rodina, jednání v zájmu klienta a doprovod a jejich výklad záleží spíše na zkušenostech a názorech jednotlivých terénních pracovníků a intenzitě kontroly jejich nadřízených. Za tohoto předpokladu je velmi složité údaje za jednotlivé TSP srovnávat a konstruovat obraz o jejich výkonu a efektivitě práce, což zpětně znemožňuje kontrolu nad fungováním programu.

Dalším, z hlediska popisu situace v sociálně vyloučených komunitách důležitým zdrojem informací je část zprávy, ve které terénní pracovníci uvádějí intenzitu závažnosti vybraných problémů u svých klientů, a to na počátku své činnosti a na jejím konci. Kromě kategorie nezaměstnanosti se však konkrétní počty klientů, u kterých se problém objevuje, nevyžadují. Navíc i v případě nezaměstnanosti je tento údaj zpravidla vynecháván. Chybí tedy jakákoliv objektivní kritéria pro posouzení situace a terénní pracovníci se při vyplňování řídí pravděpodobně spíše svým osobním dojmem než konkrétními zjištěními, což vytváří prostor pro manipulaci se skutečností a možnost závažnost situace záměrně nadhodnocovat či podceňovat. Toto riziko hrozí zejména v souvislosti s hodnocením změny situace na základě vlastní činnosti, kdy mohou terénní pracovníci bez jakékoliv kontroly výsledky své práce záměrně nadhodnocovat. V neposlední řadě je na škodu také nemožnost terénního pracovníka vyjádřit se k problému, který není uveden na seznamu, ale jehož důležitost pracovník odpozoval v průběhu svého působení.

6.6 Závěry

Následující závěry vztahující se zejména k hodnocení programu z hlediska podpory rozšíření a stability programu terénní sociální práce z vládní perspektivy jsou strukturovány podle oblastí relevantních těmto programovým cílům.

6.6.1 Neuspokojení poptávky obecních samospráv po programu

Program na vládní úrovni vzniká za účelem stimulace lokálních samospráv k participaci na řešení sociálních problémů v sociálně vyloučených lokalitách. Prostředkem k naplnění tohoto cíle je podstatná vládní finanční podpora zaměstnávání terénních sociálních pracovníků na obecních a městských úřadech. Projevený zájem obcí o tuto formu podpory však následně nejsou schopni zástupci vládních agentur dostatečně využít, především v důsledku v národních měřítcích zanedbatelného rozsahu finančních prostředků vyčleněných ze státního rozpočtu (10 mil. Kč.) na program. Objem prostředků vyčleněných na program je

neadekvátní potřebám, pravidelně dochází k tomu, že poptávka po programu převyšuje jeho možnosti.

6.6.2 Nízký stupeň stability terénní sociální práce při obecních samosprávách

Závažným nedostatkem rozšiřování terénních sociálních pracovníků při obecních úřadech je skutečnost, že jen v malé míře dochází k průběžnému doplňování již spolupracujících obcí o obce nové, případně k navyšování pracovních míst v daných obcích. Zjistili jsme, že zařazování obcí do programu se děje nesystematicky. Z obcí a měst, které kdy vstoupily do programu, zůstala spolupracovat v roce 2004 přibližně polovina. Struktura obcí podpořených programem se z roku na rok mění. Pouze některé z obcí zařazených do programu v jednom roce mají šanci v programu pokračovat i v roce následujícím. To v konečném důsledku snižuje efektivitu rozšiřování programu a zejména stabilitu fungování terénních pracovníků v daných lokalitách. Za skutečně stabilizované (fungující nejméně 3 roky) pokládáme programy TSP jen při 25 procentech spolupracujících obcí.

6.6.3 Selhání ve stimulaci obecních samospráv k tvorbě vlastní agendy TSP

Velmi významným cílem vládního programu je postupné přenesení odpovědnosti za financování terénní sociální práce na obecní samosprávy a posílení jejich podílu na financování projektu. Nástroj postupně se zvyšující finanční spoluúčasti samospráv je však vědomě uplatňován až od roku 2003. Navíc zvyšování spoluúčasti se děje plošně z roku na rok. Nebere v úvahu délku trvání programu v jednotlivých lokalitách. V tomto smyslu nástroje zcela selhávají v postupné stimulaci samospráv k přebírání finanční odpovědnosti za program.

6.6.4 Neadekvátnost poskytování některých služeb vzhledem k povaze problémů

Program se koncentruje v obcích nad 5000 obyvatel, zejména ve velkých městech. Menší obce zůstávají mimo dosah programu. Program tak není dostatečně lokálně zacílen. Za ještě závažnější skutečnost pokládáme, že terénními pracovníky poskytované služby adekvátně nepokrývají stejnými pracovníky identifikovaný výskyt problémů. Nejvíce patrné je to v případě nezaměstnanosti, kterou za sféru svého vlivu terénní pracovníci nepovažují takřka vůbec, i když ji evidují jako závažný problém. Tato skutečnost se jeví být velmi problematická z hlediska národní strategie sociální inkluze. Národní akční plán sociálního začleňování a program jako jeden z nástrojů jeho naplňování se v tomto bodě přímo míjejí.

6.6.5 Chybí kontrola kapacity obecních samospráv realizovat lokální program TSP

Program je realizován na úrovni samospráv, konkrétní činnost terénních pracovníků a kvalita jimi poskytovaných služeb je tedy v jejich kompetenci a pod jejich bezprostředním vlivem. Vzhledem k nejednotnosti výkladu významu terénní práce na úrovni samospráv je však žádoucí také kontrola na vládní úrovni, minimálně z důvodu, že rozhoduje o alokaci finančních prostředků na program vyčleněných. Monitoring práce prostřednictvím ročního výkazu má však spíše povahu administrativní než kontrolní. Používané kontrolní mechanismy nepostihují důležité výstupy práce terénních pracovníků, je problematické je srovnávat s ne příliš konkrétně vyžadovanými cíli lokálních projektů. Zcela chybí kontrola kapacity lokálních samospráv program realizovat, zejména prokázání legitimacy problémů sociálně vyloučených občanů pro lokální politiku. Tím dochází k limitování terénní sociální práce jako nástroje zmírňování sociálního vyloučení na lokální úrovni.

6.6.6 Slabá pozice metodického školení TSP v programu

Důležitou kontrolní funkci naplňování kvalitativních cílů terénní práce by kromě bezprostřední kontroly výstupů mohlo sehrát jednotně uplatňované metodické vedení a

příprava pracovníků programu. V tomto směru má však administrace programu další slabinu. Z vládní úrovně iniciované školení terénních pracovníků, které by mohlo tuto mezeru zaplnit, není dostatečně využito, i když od začátku programu funguje. Zaměstnávání TSP není podmíněné jeho absolvováním ani tam, kde adepti na pracovní místa nedosahují vyšších stupňů formálního vzdělání. Dále jeho obsah se zcela odvíjí od pojetí terénní práce jako univerzální profese. Relativně málo se přihlíží ke specifikům v závislosti na institucích, kde je prováděna (místní samospráva versus nestátní neziskové organizace). V neposlední řadě je realizace školicího programu závislá na nejistých zdrojích z grantových prostředků.

7. Programy terénní sociální práce v činnosti městských úřadů - hodnocení z perspektivy lokální politiky

Problematika sociálně vyloučených společenství s převahou romského obyvatelstva má v České republice významný regionální a lokální rozměr. Politika romské asimilace v období reálného socialismu vedla k vytvoření míst s vysokou koncentrací romského obyvatelstva (Mostecko, severní Čechy, Ostravsko). Utváření tohoto osídlení je spojeno jednak s tvorbou pracovních příležitostí pro nízko kvalifikovanou pracovní sílu především v těžkém průmyslu a jednak s relativně štědrým systémem sociálního zabezpečení a systémem rodinné politiky v podobě zajištění levného bydlení a rozsáhlých sociálních dávek. Existence těchto rozsáhlých enkláv a ghett je svým rozsahem specifickým problémem České republiky. Právě na našem území se vlivem předcházejícího ekonomického a politického vývoje koncentrovala nízkokvalifikovaná, převážně romská pracovní síla do velkých průmyslových měst a vytvořila zde relativně rozsáhlé městské osídlení, jehož společenský život se dostal do příkrého rozporu s tradičním spíše venkovským životním stylem romského etnika.

Vedle těchto ekonomických a politických mechanismů k územní segregaci a koncentraci chudého romského etnika přispívají společenské diferenciacní a diskriminační mechanismy, které vedou k vytěsňování této populace na okraj měst a obcí nebo do lokalit a regionů s nízkou úrovní sociálně ekonomického rozvoje, jako jsou příhraniční oblasti západních a jižních Čech nebo jihovýchodní Moravy. Leckde se toto sociální vylučování stává obsahem veřejné politiky a získává lokální legitimitu. Lokální a regionální faktory tvoří podstatnou část problému sociálně vyloučených společenství a územní samosprávy mohou hrát významnou roli při jeho řešení.

Terénní sociální práce v rámci hodnoceného vládního programu je koncipovaná a organizovaná jako součást lokální politiky městských úřadů. Činnost sociálních pracovníků je zčásti financována městskou samosprávou, koordinace a řízení jejich postupu probíhá přímo pracovníky městských úřadů. Ve většině případů mají městské úřady zpracovány plány sociálního a hospodářského rozvoje spravovaného území. Stávají se tak subjekty, které se přímo podílejí na tvorbě lokálních programů terénní sociální práce, které mohou hrát užitečnou roli při realizaci koncepčních plánů v prostředí, které je obtížně dostupné a pochopitelné pro jiné pracovníky sociálních referátů. Terénní sociální pracovníci:

1. Mohou provádět mediaci a zprostředkování komunikace mezi městským úřadem a občany žijícími v sociálně vyloučených lokalitách. V tomto smyslu mohou být „prodlouženou rukou“ městského úřadu, přizpůsobovat sociálně správní aktivity specifickým podmínkám těchto prostředí, provádět pozorování a kontaktní práci, při které identifikují problémy, získávat důvěru ke spolupráci občanů s lokální samosprávou. Tím mohou přispívat k vyšší adekvátnosti a efektivitě správních činností.

2. Mohou realizovat rozvoj a přispívat ke koordinaci lokálního partnerství při posilování sociální inkluze obyvatel v sociálně vyloučených lokalitách. Terénní sociální pracovníci mohou rozvinout spolupráci mezi městským úřadem a dalšími organizacemi působícími v chudinských částech měst a obcí, jako jsou policie, úřady práce, nestátní neziskové či charitativní organizace.

Na druhé straně lze předpokládat, že míra využití terénní sociální práce jako nástroje lokální politiky bude velmi rozdílná. Současné instituce územní samosprávy tvoří relativně nový článek v systému české veřejné politiky a správy. Jejich současná podoba byla vytvořena administrativní reformou na počátku roku 2001. V uplynulých letech probíhala

tedy rekonstrukce kompetencí, konsolidovaly se základní činnosti systému. Formují se politické autority a stabilizují se finanční a informační zdroje pro lokální veřejnou politiku. Z legislativních podmínek vyplývající poměrně velká autonomie samosprávných jednotek vytváří základ pro různorodé přístupy k řešení problémů v chudých a sociálně vyloučených lokalitách našich měst. V následující části naší studie chceme tedy popsat a vyhodnotit strategii a cíle městských úřadů, které jsou spojeny s realizací programu rozvoje terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách. Dále chceme popsat realizaci terénní sociální práce a posoudit, jaké faktory přispívají nebo naopak brání realizaci výše uvedených cílů.

Dále uvedené závěry jsou výsledkem čtyř případových studií, které proběhly na městských úřadech velkých měst v České republice. Podklady byly získány na základě série polostrukturovaných rozhovorů prováděných s vedoucími pracovníky odborů a oddělení, na které byli terénní sociální pracovníci organizačně začleněni.

7.1 Cíle programu TSP při městských úřadech

Významný faktor formování lokálních programů terénní sociální práce tvoří koncepce sociálního rozvoje měst. Ukázalo se, že sice všechny navštívené magistráty velkých měst mají zpracované koncepce či plány rozvoje sociálních služeb na svém území, ale význam, který v nich dávají problematice sociálně vyloučených lokalit s převahou romského obyvatelstva je poměrně malý. **Městské samosprávy dosud nedostatečně přijímají řešení tohoto problému jako svou vlastní politickou agendu.** Svědčí o tom následující skutečnosti.

7.1.1 Rozporná definice problému v rámci městského úřadu

Na magistrátech existují a rozvíjejí se dvě protikladné představy o povaze problémů v romských lokalitách. Část pracovníků magistrátu a komunálních politiků (typicky bytový odbor, starostové městských částí, nezřídka i vedoucí pracovníci magistrátu) jako problém vnímají především komunikaci mezi úřadem a romskými občany. Upozorňují na neplnění základních správních povinností jako neplacení nájemného a energií. Vnímají zneužívání systému sociálních dávek, porušování zásad občanského soužití a různé formy trestné činnosti jako typické chování romské populace žijící v sociálně vyloučeném společenství.

Na druhé straně pracovníci sociálních odborů a někteří vedoucí pracovníci a politici vnímají problémy v těchto lokalitách komplexněji. Vidí je hlavně v sociální oblasti a spojují je s chudobou a dlouhodobou nezaměstnaností lidí. Upozorňují rovněž na pasivitu těchto lidí řešit své problémy a na odkázanost na sociální dávky. Dalším významným problémem, který vnímá tato část úředníků a politiků, jsou problémy s bydlením a zajištěním podmínek pro zdravý vývoj dětí.

7.1.2 Malá provázanost představ potíží se zaměstnáním a bydlením

Protikladnost a malá provázanost představ o problémech lidí žijících v sociálně vyloučených lokalitách se projevuje i v dalších souvislostech. Pracovníci sociálních odborů přes komplexnější představy o problémech Romů v sociálně vyloučených lokalitách překvapivě nespojují neschopnost platit nájem a výdaje za energie s marginalizovaným postavením na pracovním trhu, s dočasným zaměstnáváním nebo dlouhodobou nezaměstnaností. Potíže se zabezpečením bydlení jsou více spojovány se změnou politiky bydlení v místě (Ostrava) nebo s celkovým politickým a společenským vývojem po roce 1989 (Olomouc).

sociální pracovnice, Ostrava:

„Je tu teď odstartován takový trend, který ještě před několika lety tak silný nebyl, že se s Romy nepracuje, a když neplatí, tak jsou vystěhováni bez náhrady... Teď se k tomu přidávají platby za energie, plyn... Takže se nám tady zaplnily komerční ubytovny Romama. Tam bydlí 700 lidí pohromadě. Ti lidi se nikam nemůžou pohnout....“

sociální pracovník, Olomouc:

„Dalším problémem je bydlení. Po roce 1990 začaly restituce a Romové, kteří bydleli v centru města se postupně stěhují do holobytů. Sestěhovávají se na okraj Olomouce. Dochází k narušování sociálních vazeb. Romské rodiny z různých velkorodin a různého původu. Jsou z toho velké problémy se soužitím....“

7.1.3 Rozporné strategie řešení bytové problematiky klientů ze sociálně vyloučených společenství

S rozpornou definicí problému souvisí také rozvoj velmi odlišných strategií pro jeho řešení mezi různými skupinami úředníků a lokálních politiků. U první skupiny pracovníků a politiků převažuje trend k přísnějším administrativním opatřením spojeným i s donucovacími postupy. S romskou populací úředníci magistrátu specifickým způsobem nepracují. Pokud dlouhodobě neplatí nájem nebo platby za energii, jsou z bytu vystěhováni bez náhrady. Důsledkem realizování této strategie je koncentrace Romů a také osob sociálně nepřizpůsobivých (osoby po výkonu trestu, uživatelé drog, bezdomovci) do ubytoven, z nichž se nemají kam posunout. V těchto ghettech dochází ke kumulaci sociálních problémů, které se uzavírají před veřejností. Rozšiřuje se zde nekontrolovaným způsobem lichva, prostituce, zanedbávání povinné péče, alkoholismus a další jevy. Osoby, které chtějí vystoupit z této pasti sociálního vyloučení, se snaží využívat svých rodinných a příbuzenských vazeb a sítí. Protože zdroje těchto příbuzenských sítí nejsou příliš velké, často jejich strategie bývá neúspěšná.

sociální pracovnice, Ostrava:

„Takže, kdo může se nastěhuje někam k příbuzným...Vznikne ale dominový efekt, ... protože ta rodina se taky finančně zhroutí a přestane platit vysoké poplatky za vodu a energie...“

Jinou strategii navrhuji a prosazují pracovníci sociálních odborů magistrátů a výjimečně i někteří komunální politici. Jde o strategii založenou na vzájemné provázanosti opatření různých subjektů a na dobré znalosti cílových skupin. Například v Ostravě zpracovávají pracovníci magistrátu koncepci sociálního bydlení s kontraktem a dostupného bydlení pro Romy ze sociálně vyloučených lokalit. Tato koncepce předpokládá uzavření kontraktu mezi správcem bytového fondu a nestátní neziskovou organizací o pronájmu bytu, která umožní rodině klienta bydlení za předem dohodnutých podmínek. Plánovaný program dostupného bydlení reaguje na minimální možnost romských rodin získat lepší bydlení, a to i za předpokladu, že spolupracují s magistrátem, řádně platí nájem, děti chodí řádně do školy a na zdravotní prohlídky. Sociální intervence v rodině v obou případech předpokládá dobrou znalost kapacity rodiny vyrovnat se s bytovými problémy. Výše uvedené typické strategie pracovníků magistrátu spolu kolidují. Ve sledovaných městech přitom jednoznačně převažovala první z uvedených. I když význam a vliv obou strategií se od případu k případu měnil.

7.1.4 Význam terénní sociální práce při městských úřadech

Sledované městské úřady se od sebe liší pojetím významu, jaký přisuzují programu terénní sociální práce prováděné pro podporu a v rámci samosprávných organizací. V žádném

z provedených rozhovorů pracovníci sociálních odborů městských úřadů nevnímali terénní sociální práci v sociálně vyloučených lokalitách jako zbytečnou. Lišili se však v názorech na její přímé zařazení do činnosti městských úřadů. První typický názor hodnotí **provádění služeb** a zařazení TSP do struktury činnosti městského úřadu jako jednoznačně adekvátní. Poukazuje na příklady dobré propojenosti a spolupráce mezi TSP a sociálními pracovníci na odboru, pracovníci uvádějí příklady spolupráce, která bývá vzájemně prospěšná. Takový názor jsme zaznamenali v Olomouci a v Ostravě.

Druhý typický názor pracovníků ze sociálních odborů hodnotí činnost TSP jako málo významnou pro zlepšení činnosti magistrátu. Důvodem je podle nich velká organizační náročnost provádět flexibilní, spíše profesně orientovanou činnost v rámci stabilizovaných administrativních postupů. Funkční začlenění těchto, svou podstatou odlišných činností podle některých sociálních pracovníků vyžaduje velké náklady spojené s rozsáhlou organizační reformou. Součástí tohoto názoru je představa, že služby TSP by si měl městský úřad najímat od specifické nestátní neziskové organizace zaměřené na řešení uvedených problémů. Tuto druhou strategii **kontrahování služeb** terénní sociální práce městským úřadem jsme zaznamenali v Brně.

sociální pracovník, Brno:

„Organizace terénní sociální práce stojí strašně moc času. A sociálního pracovníka tady stejně každý bere jako úředníka. Počet úředníků se přísně hlídá. Dneska si nikdo nedovolí zaměstnat další úředníky... Navíc ještě pro takové služby, které jsou tak málo legitimní v komunální politice.“

7.1.5 Instrumentální pozornost věnovaná problému

Pozornost, kterou věnují městské samosprávy problematice sociálního vyloučení Romů, můžeme v některých případech označit za „symbolickou“ nebo „instrumentální“. Podklady pro takové hodnocení jsme získali ve dvou ze čtyř sledovaných lokalit. Na magistrátech dvou měst se zvedla vlna zájmu o romskou problematiku v letech 1997 a 1998. V té době docházelo k nárůstu kontaktů mezi lokálními politiky a samosprávnými úředníky na jedné straně a představiteli romských iniciativ na straně druhé. V této době vznikaly také první koncepční dokumenty definující potřebu řešení „romské integrace“ ve velkých městech. Z rozhovorů, které jsme vedli, vyplývá, že důvody tohoto zvýšeného zájmu byly pravděpodobně spojeny s přípravou přijetí České republiky do Evropské unie a s vlnou vystěhovávání části romského obyvatelstva do zemí západní Evropy, zejména do Velké Británie. Zájem byl pravděpodobně vyvolán také aktivitami některých západoevropských politiků (britských senátorů, poslanců Evropského parlamentu), kteří přijížděli na magistráty velkých měst s vlastními iniciativami na řešení otázek romské integrace. Tato přímá politická jednání zpravidla nevedla k úspěšným výsledkům. Narážela na oboustrannou nepřipravenost vést taková jednání a končila řešením kompetenčních sporů.

V posledních letech vlna zájmu na těchto dvou magistrátech spíše ochabuje. Programy terénní sociální práce a jejich zavádění na počátku nového století (program samospráv i program NNO) někteří dotazovaní pracovníci označují jako prostředek uklidnění veřejného zájmu i zájmu městských samospráv o tento sociální problém. Terénní sociální pracovníci začali v tomto smyslu fungovat jako argument pro lokální autority, který dokládá řešení problému na jejich území.

sociální pracovník, Hradec Králové

„...[J] já si myslím, že ze strany magistrátu tady velký zájem nebo dokonce koncepce nebo plán není. Já do všeho zdaleka nevidím, ale do čeho vidím, tak mě vede k tomu říct ne. (...) Já

myslím, že je to tak trochu „rasistický gesto“ zaplácnout ten problém čas od času nějakou akcí. ... Myslím, že my fungujeme jako alibi pro politiky. “

sociální pracovník, Brno

„Ta organizace... funguje trochu jako alibi. Když by si někdo stěžoval, tak by se dalo říct, podívejte, my tu máme speciální organizaci na řešení těch problémů...“

7.1.6 Postoje a role městského zastupitelstva

Definice problému sociálně vyloučených, převážně romských společenství ve velkých městech není závislá jen na postojích úředníků magistrátu. Na formování této lokální politické agendy se podstatnou měrou podílejí lokální politici, jako jsou zastupitelé města, případně představitelé politických stran ve městě působících. Ve všech sledovaných městech podle hodnocení zastupitelstva není místní problematika romských sociálně vyloučených společenství nejzávažnějším sociálním problémem. Prolíná však do dalších důležitých agend, které v koncepčních materiálech sociálního rozvoje měst zastupitelé obvykle hodnotí jako významnější (např. problematika péče o děti a rodinu, otázky sociálního bydlení, sociální vyloučení seniorů).

Programy terénní sociální práce při magistrátu zastupitelům zkoumaných měst ve velké většině nevdají nebo získávají většinovou podporu.²³ Nebylo tomu tak ale od počátku. Jeho schvalování prošlo vývojem, který například sociální pracovník v Brně označil slovy: „Museli si na něj (městští zastupitelé - J.W.) zvyknout“. Ukázalo se, že strategie Úřadu vlády postupně snižovat finanční dotaci na program, byla ve velkých městech účinná. Náklady na projekt jsou ve sledovaných městech ve výši několik set tisíc Kč. A z 85 % byly v roce 2004 hrazeny z vládních zdrojů. Pro samosprávu velkého města jeho realizace neznámá významné výdaje. Přesto z rozhovorů se sociálními pracovníky a úředníky vyplývá, že v některých městech je přijatelnost finančních nákladů programu hlavním faktorem ovlivňujícím schválení programu zastupitelstvem města. Taková situace je například v Brně, kde u většiny zastupitelů neexistuje „politická vůle“ vytvářet vlastní programy pro sociálně vyloučená společenství lidí žijících na území města. Výsledky výzkumu ukazují, že příčiny těchto postojů jsou různé. Jedním důvodem je s velkou pravděpodobností skutečnost, že zodpovědné komise zastupitelstva nemají dostatek přesných informací o sociální situaci v některých městských částech. Druhým zjištěným důvodem je malá legitimita řešení uvedeného problému u veřejnosti města a komunálních politiků.

úředník Magistrátu města Brna

„...Je to citlivá otázka vzhledem k volbám. Vždyť to jsou takřikajíc nepopulární politická opatření napříč politickým spektrem...“

7.1.7 Redukcionistická očekávání vedoucích TSP o cílech terénní práce

Pokládáme za významné, že ve všech čtyřech městech vedoucí terénních pracovníků dokázali dobře popsat problémy sociálně vyloučených romských společenství ve městě v jejich komplexnosti. Zejména upozorňovali na provázanost problematiky bydlení, vzdělávání a výchovy dětí, finanční situace rodiny a nezaměstnanosti. Problémy sice dokázali správně identifikovat, ale k jejich řešení v rámci programu buď nepřistupovali nebo jen v omezené podobě.

Modelové cíle programu terénní sociální práce při městských úřadech, které jsme definovali z hlediska fungování městských samospráv, jsme proto konfrontovali s reálnou kapacitou programů tyto cíle realizovat. Ukázalo se, že strategie městských úřadů,

²³ Pokud TSP při realizaci programu nepostupují v rozporu s jejich politickými zájmy. Viz kapitola realizace.

organizační možnosti a lokální zdroje přináší omezení, která se projevují zpětně při formulaci reálných cílů programu v jednotlivých lokalitách a formují redukcionistická očekávání pracovníků programu. Tuto dobrou **znalost problému** a současně **redukcí jeho řešení** dokládá následující citát:

sociální pracovník, Brno

„...Těch problémů je více, jsou komplexní. Jde o výchovu dětí v rodině, kde se utváří určité návyky a představy o životě. Je to také bydlení, které znemožňuje zdravý vývoj rodiny a je to také značná nezaměstnanost.“

Otázka: „No a jak tyto problémy řešíte?“

Odpověď: „No podívejte... už jsme se o tom bavili. My se zaměřujeme na práci s rodinou. Jde nám o řádnou docházku dětí do školy, snažíme se pomáhat při zlepšení rodinných poměrů dětí. Do otázek bydlení se nedostáváme, protože je nemůžeme zásadně řešit.“

Otázka: „A spolupracujete nějak s úřadem práce?“

Odpověď: „To ne. Prosím vás, proč bychom to dělali? Když někdo chce pracovat, tak si cestu na úřad práce najde. My jim akorát říkáme a stimulujeme je k tomu, aby se alespoň na úřadu práce zaevidovali.“

7.2 Organizační kapacita

Organizační kapacitu podpory činnosti TSP při městských úřadech budeme sledovat podle ukazatelů, jako jsou organizační začlenění (formální zařazení i míra neformální spolupráce) terénních pracovníků, rozvoj lokálního partnerství na úrovni meziorganizační spolupráce TSP a způsob řízení terénních pracovníků na městském úřadu.

7.2.1 Délka fungování programu TSP

Tvorba a rozvoj programu terénní sociální práce na jednotlivých městských úřadech jsou charakterizovány také způsobem organizace terénních sociálních pracovníků a jejich organizačním začleněním. Významnou intervenující proměnnou ovlivňující charakter organizačního uspořádání práce terénních sociálních pracovníků je v tomto případě délka působení při magistrátech. Ve všech zkoumaných městech byl program realizován nepřetržitě nejméně 4 roky. V Ostravě pracují tito pracovníci od počátku programu v roce 2000. Přibližně stejná délka trvání programu na sledovaných magistrátech vytváří důležitý předpoklad a možnost srovnávání organizačních kapacit programu ve zvolených městech.

7.2.2 Organizační zařazení a forma pracovní smlouvy

Většinou je s terénními pracovníky uzavírána dohoda o činnosti na období jednoho roku. Tato pracovníě personální strategie je vynucena způsobem financování programu. Uskutečňuje se v ročních cyklech. Pouze na ostravském městském úřadu je jeden terénní sociální pracovník stálým zaměstnancem úřadu městské části. Začleňování terénních sociálních pracovníků do zaměstnanecké struktury úřadů městských částí je v Ostravě záměrně plánováno metodickou vedoucí terénní sociální práce. Její strategie spočívá v dlouhodobém a aktivním vytypování terénních sociálních pracovníků a v jejich zapracování na konkrétní lokalitě. Pokud se pracovník osvědčí i při spolupráci se sociálním odborem úřadu městské části, je snaha vytvořit pro něj stabilní pracovní místo. Při tvorbě uvedeného nového pracovního místa využívali služeb aktivní politiky Úřadu práce v Ostravě, který přispěl dotací v rámci programu tvorby společensky účelných pracovních míst.

Dohody jsou s pracovníky uzavírány zpravidla od února nebo března každého roku. Obvykle na poloviční pracovní úvazek. Ve všech případech jsou terénní sociální pracovníci formálně zařazení na odbory sociální péče, resp. sociálních věcí. Jejich umístění na konkrétní oddělení je však různorodé. V Brně jsou terénní pracovníci zařazení na oddělení spolupráce a

rozvoje, v Olomouci jsou samostatnou organizační jednotkou, kterou řídí vedoucí oddělení sociální prevence, jako součást oddělení sociální prevence fungují také v Hradci Králové. Poněkud odlišná situace nastala v Ostravě, kde terénní pracovníci jsou organizačně zařazeni k sociálním útvarům jednotlivých úřadů městských částí, ale metodickým řízením TSP je pověřena městská romská poradkyně, která pracuje na oddělení sociální prevence Magistrátu města Ostravy. Program v Ostravě spolufinancuje město jako celek. Organizační uspořádání v Ostravě přináší výhody v podobě možnosti těsné spolupráce mezi terénními pracovníky a sociálními pracovníky na úřadu městské části. Vytváří se prostor pro naplnění představy, aby terénní pracovníci byli „prodlouženou rukou“ úřadu při působení v sociálně vyloučených lokalitách. Vytváří se reálná možnost sjednotit činnost TSP s organizačními cíli úřadů městských částí. Současně se stává působení TSP i nástrojem romské poradkyně pro metodickou a věcnou kontrolu působení úřadů městských částí v sociálně vyloučených lokalitách

7.2.3 Míra organizační spolupráce

Organizační zařazení je důležitou podmínkou rozvoje spolupráce terénních sociálních pracovníků s ostatními pracovníky městských úřadů. Není však podmínkou jedinou a dostačující. Je možné konstatovat že míra organizační spolupráce na městských úřadech čtyř velkých českých měst se výrazně liší. Pravděpodobně nejvýrazněji pokročila v Ostravě, kde na některých městských částech terénní pracovníci doplňují a alternují činnosti pracovníků sociálních odborů. Ale ani v této městské aglomeraci není situace ve všech městských částech stejná. Terénní pracovníci působí na sedmi městských částech, úspěšná spolupráce a jejich začlenění funguje na pěti z nich.

sociální pracovník, Ostrava:

„Někde jsou na ně (terénní sociální pracovníky - J.W.) přísní, musí se tam hlásit, dostávají úkoly přímo od sociálních pracovníků, které ony samy nestihly... mají toho taky hodně... Někde zase socky vůbec nekomunikují s terénačkama a nechávají všechno na nás... Jde nám ale o to, aby mezi terénními pracovníky a sociálními pracovníky na obvodech byla koordinace. Aby úředníci obvodu věděli, jaké problémy TSP řeší. Není podle mě únosné, aby terénní pracovníci jim pomáhali s lidma a oni o tom vůbec nevěděli.“

Přes toto úspěšné začlenění a více méně neformální spolupráci na sociálních odděleních ani na samosprávných úřadech města Ostravy se nepodařilo vytvořit rovnocenné pracovní vztahy mezi terénními pracovníky a zaměstnanci ostatních odborů a oddělení úřadů. Nejsložitější je spolupráce s bytovým odborem města. Prakticky téměř nefunguje. Podobnou situaci jsme zaznamenali také v Olomouci, kde podle vyjádření jedné pracovnice se musí na správu nemovitostí „přímo proboxovat“. Pracovní pozici terénních pracovníků na těchto dvou úřadech hodnotíme jako nejednoznačnou. U pracovníků, s nimiž jsou v pravidelném kontaktu (odbor sociálních věcí), mají terénní pracovníci respekt. Pracovníci se na ně mnohdy obrazejí sami s žádostí o pomoc. Obvykle chtějí poradit se splátkovým kalendářem nebo řešit věcný problém klienta, kterého neznají. V těchto dvou městech spolupracují také s oddělením péče o dítě, když terénní pracovníci doprovází sociální pracovníci do rodiny. Rovněž vedoucí odborů i náměstci primátora pro úsek zdravotní a sociální v obou městech hodnotí práci terénních pracovníků pozitivně.

V Hradci Králové a v Brně je míra spolupráce mezi terénními pracovníky a pracovníky sociálního odboru města výrazně nižší. S kolegy na sociálním odboru terénní pracovníci spolupracují jen výjimečně, obvykle se nestává, že by se na ně obraceli s žádostí o pomoc nebo o radu. Většina úředníků města ani neví, že zde „terénači“ pracují. Město nezasahuje do přípravy činnosti a plánů terénní sociální práce, plány se připravují izolovaně

v úzkém okruhu terénních pracovníků a jejich vedoucích. Identifikovali jsme příklady administrativních a ‚politických‘ zásahů do činnosti TSP. Projevují se zákazy výkonu určitého druhu činností, které nadřazení charakterizují jako „háklivé“. V jednom městě to bylo v souvislosti se zveřejňováním příkladů diskriminace romských klientů. Ve druhém případě v souvislosti s doprovázením klientů na sociální odbor. Mezi některými pracovníky sociálního odboru a terénními pracovníky vznikly konflikty, které byly řešeny omezením činnosti terénních pracovníků, konkrétně v současnosti nedoprovázejí klienty na úřad.

sociální pracovník, Hradec Králové

„Chtěli jsme řešit ten problém s těma holkama na diskotéce... a oni tady, úřednický řečeno, to chtěli strčit pod pokličku. Přitom pomoc se tady v tomto děje jenom pusou. A to, co se tady děje, to řešit nechťej. Ta diskriminace se tady děje na některých diskotékách a v restauracích.“

Zatímco na prvních dvou městských úřadech můžeme charakterizovat pracovní vztahy terénních pracovníků jako **jednostranný nezájem nebo spolupráci**, na dalších dvou úřadech jde spíše o vztahy **vzájemné izolace nebo konfliktu**. Tento konfliktní vztah je však mocensky výrazně nerovnoměrný a jeho řešením je ústup a vylučování terénních pracovníků z činnosti městského úřadu. Pro detailnější analýzu je třeba brát na vědomí, že faktické vylučování terénních pracovníků z činnosti úřadu může nabývat různých forem a může mít různou intenzitu. Podle našich zkušeností dobrým ukazatelem této míry jsou formalizované postoje hierarchie liniových nadřízených TSP k terénní sociální práci při městském úřadu.

7.2.4 Rozvoj lokálního partnerství

Významným faktorem posilování organizační kapacity a podpory terénní práce v sociálně vyloučených lokalitách je budování a koordinace lokálního partnerství při poskytování sociálních služeb pro obyvatele těchto území. Koordinační roli hrají v různých městech různé veřejné autority. Struktura těchto autorit není formalizovaná, ale připomíná spíše síť vzájemně mocensky nezávislých významných aktérů lokální politiky pro sociálně vyloučené romské enklávy a lokality. To znamená, že klíčovou roli při budování lokálního nebo regionálního partnerství nemusí hrát vždy krajský romský koordinátor. V Ostravě má významnou koordinační roli například sociální kurátorka městského úřadu, která je členkou Rady vlády pro otázky romské komunity.

V Olomouci hraje rozhodující koordinační roli pravděpodobně krajská koordinátorka. Pravidelné setkávání představitelů jednotlivých institucí zabývajících se sociální pomocí Romům neslouží jen k informačním účelům, ale dochází i k vzájemným konzultacím nad skupinami problémových klientů a lokalit. Autorita krajské koordinátorky však neumožňuje překlenout konflikt mezi představiteli dvou romských sdružení působících ve městě a oddělením sociální prevence magistrátu. Vedoucí uvedeného oddělení tyto problémy a konflikty specifikovala jako osobní útoky, pomluvy a urážky. Při rozhovorech se opakovaně objevil názor, že příčinou konfliktů je jiná představa o smyslu sociální práce v těchto lokalitách. Podle tohoto názoru některá romská sdružení chápou svou činnost jako možnost prospět své příbuzenské komunitě.

V ostatních dvou městech je kritickým faktorem budování partnerství pravděpodobně předávání informací. Mezi jednotlivými neziskovými organizacemi a pracovišti terénní práce na městských úřadech neexistuje pravidelné a věcné předávání informací. Terénní pracovníci například nejsou přesně informováni o počtu terénních pracovníků působících ve městě. Nedochází ani k elementární koordinaci působnosti na území města. Pokud se informace tohoto typu přenášejí, děje se tak neformálně, na základě přátelských vztahů nebo prostřednictvím kumulace rolí.

Ve všech zkoumaných městech jsme se setkali s akutním nedostatkem subjektů, které aktivně vstupují do sociálního partnerství pro sociálně vyloučené městské enklávy. Ve všech lokalitách jsme se setkali s kumulací funkcí a rolí aktivních aktérů těchto služeb. Například krajský koordinátor je současně zaměstnancem městského úřadu nebo působí v představenstvu nestátní neziskové organizace. Terénní pracovníci působí na magistrátu a současně v neziskové organizaci. Vedoucí terénních sociálních pracovníků současně vykonává na magistrátu jiné funkce a jeho úvazek spojený s vedením zaplňuje čtvrtinu pracovního času atd. I když tato kumulace obecně snižuje personální kapacitu, v řadě případů zvyšuje organizační a koordinační možnosti programu TSP ve vybraných městech. Rozvoj koordinační role městských samospráv při řešení problému sociálně vyloučených obyvatel měst je velmi podstatný faktor úspěchu tohoto lokálního programu. Tam, kde je role města slabá nebo neprobíhá vůbec, ke koordinaci činnosti nedochází.

Příkladem dobré koordinační činnosti může být působení odboru sociálních věcí a zdravotnictví na Magistrátu města Ostravy. Od roku 2004 připravuje odbor komunitní plánování sociálních služeb. V tomto procesu je zapojeno 8 pracovních týmů, z nichž jeden se zabývá plánem řešení problému sociálního bydlení Romů ve městě. Tým zahrnuje významné politické a správní aktéry v dané oblasti (krajský romský koordinátor, vedoucí pracovníci odboru magistrátu, zástupci Policie ČR) a současně reprezentanty nestátních neziskových organizací působící ve městě. Vytváří koncepci sociálního bydlení ve městě jakoby ze zdola. Tato koncepční spolupráce při plánování umožnila také koordinaci dalších fází činnosti. V Ostravě existuje partnerství rovněž při realizaci sociální práce ve vyloučených lokalitách. Na této úrovni je zajišťováno vytvořením tzv. pracovních buněk, které tvoří jednak terénní sociální pracovník, pedagogický asistent a řadoví policisté působící v rizikových lokalitách. Prostor pro jejich setkávání existuje v komunitních centrech nebo na úřadovnách policie. Cílem spolupráce je odstraňování bariér mezi obyvatelstvem a policií, bezprostřední komunikace při řešení problémů.

7.2.5 Řízení terénních pracovníků

Přímé řízení terénních sociálních pracovníků provádí zaměstnanci městských úřadů. Obvykle jsou to vedoucí oddělení sociální prevence nebo pracovníci s vyšší organizační autoritou. Například v Hradci Králové je to krajský romský koordinátor, v Ostravě členka Rady vlády pro otázky romské komunity. Výjimku tvoří pouze brněnský městský úřad, kde vedení vykonává řadový pracovník oddělení spolupráce a rozvoje, který má odborné zkušenosti s terénní sociální prací. Řídící činnosti jsou rozděleny na plánování terénní práce, organizační řízení a metodické vedení pracovníků. Řídící činnost je realizována velmi diferencovaně podle podmínek na jednotlivých úřadech.

Do plánování terénní práce vedoucím obvykle vyšší organizační autority nezasahují. Zaznamenali jsme názor, že je to proto, že činnost terénních pracovníků je typově značně odlišná od úřední práce, která na magistrátech převažuje. Výjimku tvoří ostravský městský úřad, kde v souvislosti s přípravou komunitního plánu sociálního bydlení Romů je terénním sociálním pracovníkům vyčleněna relativně přesná pracovní role.

vedoucí sociální pracovník, Ostrava

„Role terénních sociálních pracovníků v tomto programu (program sociálně dostupného bydlení - J.W.) by byla ta, aby vytypovávali rodinu pro zařazení do programu. Terénníci to umí, ale my je pak tady neposloucháme. To je hlavní problém...“

Prostřednictvím komunitního plánu do koncepčního řízení terénní práce vstupují jednak vedoucí odboru sociálních věcí a zdravotnictví a jednak participující aktéři

komunitního plánování ve městě. Koncepce terénní sociální práce ve městě tak získává širší administrativní i politickou oporu.

Každodenní (operační) plánování terénní práce probíhá ve všech případech v interakci mezi jednotlivými pracovníky a jejich vedoucím. Jako nástroj jsou k tomu využívány týdenní provozní porady a většinou také spojení přes mobilní telefony. Míra zasahování vedoucích do denních plánů terénních pracovníků je relativně malá. Terénní pracovníci významně participují na plánování své práce. Projevuje se tím specifický charakter terénní práce, který vyžaduje rozhodovací volnost a samostatnost jednání při řešení individuálních situací klientů.

Organizační řízení je spojeno především s kontrolní činností vedoucích. Obvykle je kontrola činnosti realizována na týdenních provozních poradách. Vedle toho získávají vedoucí zpětnou vazbu o činnosti podřízených z přímých kontaktů s klienty. Uvedená kontrola však probíhá nahodile a je významně ovlivňována pracovními a organizačními podmínkami v jednotlivých městech. S výjimkou Ostravy si všichni ostatní vedoucí stěžovali na nedostatek času být v přímém kontaktu s klienty. Pracovní vztahy mezi nadřízeným a podřízeným jsou časté, bezprostřední a často spíše neformální. Poskytují dobrý základ pro individuální znalost a hodnocení podřízených terénních pracovníků.

vedoucí sociální pracovník, Brno

„No prakticky samozřejmě mám přehled o jejich výkonu. Kvantitativně vím, že jedna má dvě stě klientů za rok a druhá 86 klientů. Vlastně ne za rok, ale za 9 měsíců. Ale současně ze společných návštěv vím, jak s klienty jednají, jaká je kvalitativní stránka jejich činnosti. Víím, že ta jedna sice má větší počet klientů, ale taky víím, že jedná spíše s jednotlivci, že poskytuje spíše informace, má krátkodobější kontakty. Zatímco druhá má sice méně klientů, ale zase s nimi vede dlouhodobější práci.“

Organizační řízení terénních pracovníků je vzhledem k charakteru řízení lidí na městském úřadu specifické. Vyžaduje větší míru stimulace pracovníků a větší míru kontroly. Ne každý z terénních pracovníků tuto míru kontroly toleruje a na těchto pozicích dochází častěji k fluktuaci.

vedoucí sociální pracovník, Ostrava

„Řízení je hodně specifické. Když nastoupí, šlapou jako hodinky. Tak to vydrží tak 6 měsíců, pak začnou polevovat.... Musím je kontrolovat a oni mají sklon to chápat jako buzeraci.“

Příčiny vedoucí spatřují v několika typických okolnostech. Jednak je to charakter práce v terénu, který vyžaduje vnitřní motivaci a samostatnost rozhodování pracovníků. Další příčinou je skutečnost, že většina terénních pracovníků jsou Romové, kteří dlouhodobě před nástupem na tyto funkce nikde nepracovali. Nemají proto zkušenosti se zapojením do organizační spolupráce. Neuvědomují si další organizační návaznosti terénní práce při městských úřadech. Konečně třetím důvodem, na který poukazují vedoucí pracovníci, je málo kompetencí a pravomocí pro ně a jejich podřízené. Tato okolnost v důsledku oslabuje úspěšnost a smysluplnost práce. Terénní pracovníci na městských úřadech často narážejí na organizační bariéry. Udržet v takové situaci vysokou úroveň motivace je složitý úkol.

Metodické vedení obvykle provádějí organizační vedoucí. Existují však výjimky. Například v Ostravě organizační vedení je na vedoucích sociálních oddělení úřadů městských částí, zatímco metodické vedení má sociální kurátorka na oddělení sociální prevence Magistrátu města Ostravy. Ve všech případech je dodržena jednotnost metodického vedení. Rozsah a kvalita metodického vedení jsou pravděpodobně velmi různorodé. Na některých městských úřadech probíhá spíše nahodile a z iniciativy podřízených, kteří přicházejí

s problémy, s nimiž si podle vlastního názoru nevědí rady. V jiných organizacích je metodické vedení provázáno s externí supervizí za nepřítomnosti organizačního vedoucího nebo s cyklickým doškolováním pracovníků. Setkali jsme se také s názorem, že „nejlepším školením terénní práce je praxe“.

Ve všech případech vyjádřili vedoucí pozitivní postoj k myšlence vytvořit jednotný metodický orgán pro tvorbu a realizaci lokálních projektů pro sociálně vyloučené převážně romské lokality. Poukazovali na současný stav metodiky tvorby těchto projektů, který je roztržštěný a spadá do kompetencí minimálně tří resortních ministerstev. Vytvoření jednotného metodického orgánu na celorepublikové úrovni by neovlivnilo kompetence městských úřadů při prosazování místních priorit programu.

7.3 Pravomoci a autority

Kapacita programu podpory TSP při obecních samosprávách dosahovat programových cílů je závislá na formálních (zákonem daných) pravomocích a na charakteru autority, kterou na úrovni lokální politiky i v rámci samosprávné organizace zažívají vedoucí terénních sociálních pracovníků. Sledovali jsem tedy i následující programové ukazatele.

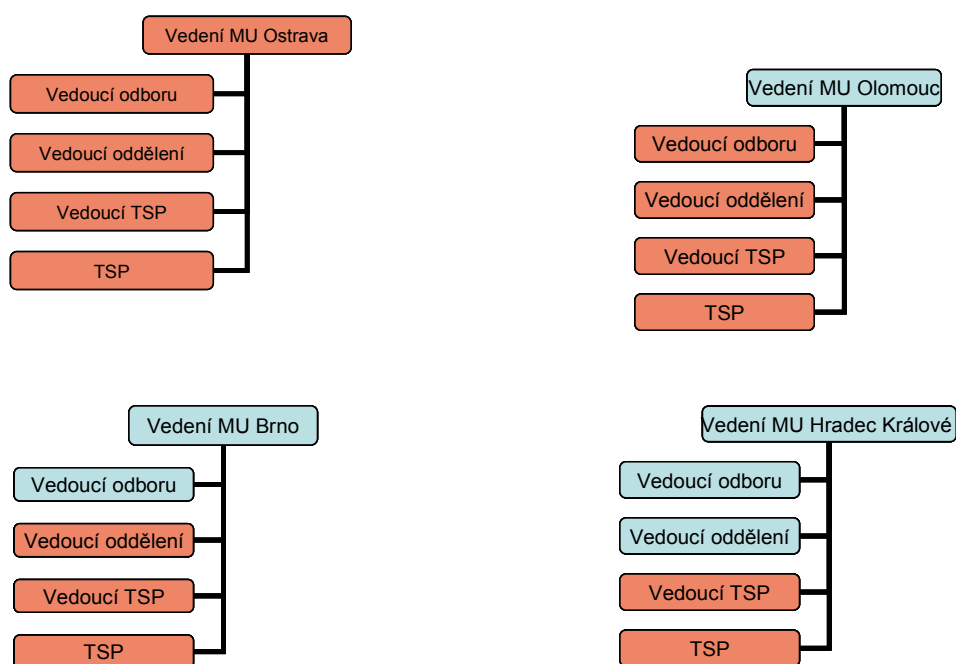
7.3.1 Formální autority a rozsah pravomocí

Při tvorbě vládního programu terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách zřízených při obecních samosprávách mohou hrát významnou roli politických a odborných autorit představitelů obecních a krajských samospráv a také romští poradci a krajské koordinátory romských poradců.

Integrace příslušníků romského společenství do společnosti se stala od roku 2002 součástí právního řádu České republiky. V této souvislosti byly vymezeny také základní legislativní povinnosti a pravomoci regionálních a místních subjektů veřejné správy a politiky při řešení úkolů této integrační politiky. Zákon č.320/2002 Sb., o menšinách v následujících zněních v par. 7 stanoví, že „*Krajský úřad řídí a koordinuje ve svém správním obvodu plnění úkolů na úseku státní politiky napomáhající příslušníkům romské komunity do společností*“. Podobně v následujícím paragrafu (par.8) vymezuje plnění úkolů obecním úřadům s rozšířenou působností při zabezpečování státní politiky integrace sociálně vyloučených příslušníků romského společenství. Jak ukazuje ve své hodnotící části Koncepce romské integrace vlády ČR v roce 2005, uvedené právní úpravy nejsou plně vyhovující, protože nezahrnují konkrétní definice úkolů obcí, které zmíněnou politiku mají zajišťovat. Potřeba této konkretizace je spatřována v tom, že podle Ústavy v případě přenesené působnosti obce a kraje jsou sice vázány vládními usneseními, ale tato usnesení se mohou pohybovat jen v rámci zákonů upravujících konkrétní rozsah státní správy svěřené obcím a krajům. Na druhé straně ani detailní vymezení zákonných norem v tomto případě nemusí být efektivním nástrojem státní regulace, neboť otázky romské integrace a řešení problémů sociálně vyloučených společenství jsou průřezové povahy a zasahují také do samostatné působnosti obcí a krajů. Bez zodpovědného přístupu krajských a obecních samospráv nelze tedy uvedený problém důsledně řešit.

Ukazatelem zodpovědného přístupu obecních samospráv k tvorbě programu terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách je úroveň nejvyšší organizační pozice, na které vznikají rozhodnutí o cílech a obsahu programu. Přehledně přináší informace následující graf, ve kterém je začlenění pracovníků městských úřadů do rozhodování o programu terénní sociální práce označeno šedě.

Graf 6 Úroveň nejvyšší organizační pozice, kde probíhá rozhodování o programu



Čím vyšší organizační pozice se podílí na tvorbě cílů programu, tím odpovědnější přístup obecní úřad k projektu projevuje. Ve sledovaných čtyřech městech České republiky byla v tomto směru situace poněkud rozdílná. V Ostravě a Olomouci byly základní cíle programu vytvářeny a konzultovány až na úrovni vedoucích odborů sociálních věcí. Úzká spolupráce při řízení a financování terénních pracovníků mezi Magistrátem města Ostravy a úřady městských částí si vyžádala konzultace přímo ve vedení městského úřadu a městských částí. V Brně byl obsah programu vytvářen nejvýše na úrovni vedoucího oddělení rozvoje a spolupráce a v Hradci Králové máme potvrzenou tvorbu programu pouze na úrovni vedoucího terénní sociální práce, který je začleněn na oddělení sociální prevence.

Významnými aktéry realizujícími státní politiku romské integrace v obcích a regionech jsou romští poradci a asistenti a krajsí koordinátoři romských poradců. Síť romských poradců byla ustavena na okresních úřadech podle usnesení vlády z října 1997 č. 686 ke Zprávě o situaci romské komunity v České republice. Tato síť byla dokončena k 1.1. 1999, kdy ve všech 81 okresech České republiky byla tato funkce obsazena. S ukončením činnosti okresních úřadů ke konci roku 2002 však tato síť byla silně narušena. Došlo sice k delimitaci romských poradců a asistentů na obce s pověřenou působností, ale došlo ve velké většině případů ke kumulaci agendy s jinými nesouvisejícími činnostmi a ke ztrátě koordinační funkce poradce na území bývalého okresu. Tuto koordinační roli má nahradit funkce krajského koordinátora romských poradců, která byla zřízena usnesením vlády ze dne 25. července 2001 č. 781. Postupně došlo k obsazení všech 14 míst krajských koordinátorů romských poradců a od počátku roku 2003 rozvíjejí ve všech krajích svou činnost. Nezřídka byl touto funkcí pověřen již existující zaměstnanec krajského úřadu a agenda krajského koordinátora je často kumulovaná.

Nestejná organizační autorita, kterou disponují romští poradci i jejich krajsí koordinátoři, se projevuje v řadě okolností. Významným ukazatelem a současně také faktorem jejich organizační i politické autority ve městě nebo v regionu je formální zařazení romských poradců a jejich krajských koordinátorů do organizační struktury městského nebo krajského úřadu. Někteří krajsí koordinátoři jsou zařazení na odboru sociálních věcí a

zdravotnictví, jiní na odděleních sociálních věcí, další na referátech bezpečnosti a problematiky menšin. V ojedinělých případech byli krajsí koordinátoři zařazeni na odbor kultury a památkové péče - což lze chápat jako významné nedorozumění obsahu jejich činnosti - nebo naopak do kanceláře hejtmana - což je zařazení, které pokládáme za nejvíce příhodné pro průřezový charakter jejich práce. Zařazení romského poradce nebo krajského koordinátora je v současnosti plně v kompetenci ředitele městského nebo krajského úřadu. Na druhé straně financování funkce krajského koordinátora jde z velké části z vládních zdrojů. Ministerstvo financí vytvořilo od roku 2001 do roku 2004 samostatnou rozpočtovou kapitolu pro financování krajských koordinátorů. Dále funkce krajského koordinátora významně podporuje implementaci státní politiky v dané oblasti. Tato funkce by měla získat jednotné organizační zařazení a současně by měla prostřednictvím příslušné formálně ustavené pozice získat podporu pro svou činnost.

Rozdílná organizační a politická autorita romských poradců a jejich koordinátorů se projevuje i v jejich reálném vlivu na tvorbu a implementaci programu terénní sociální práce při městských úřadech. Ve vybraných čtyřech městech byla role romských poradců a asistentů v projektu různá. Ve všech případech byli romští poradci s projektem dobře seznámeni. Ne vždy však uplatňovali přímý vliv na tvorbu a řízení programu. V Ostravě a Olomouci se romský poradce nebo jeho asistent přímo podílel na vedení terénních sociálních pracovníků. Podobně tomu bylo v Hradci Králové, kde vedoucí terénních pracovníků při magistrátu současně vykonává funkci krajského koordinátora. V Brně se však romská poradkyně v současnosti nepodílí na tvorbě projektu, i když v minulých letech činnost terénních pracovníků řídila a koordinovala. Lze konstatovat, že zapojení romských poradců do tvorby, vedení a kontroly programu terénních pracovníků je s výjimkou města Brna přímé. Vytváří předpoklady pro uplatňování jejich koordinační i kontrolní role při realizaci státní politiky sociální inkluze a integrace romského obyvatelstva v obvodu působnosti obecních samospráv.

7.3.2 Motivace a důvěryhodnost personálu programu

Obecně platí, že organizátoři programu terénní práce v sociálně vyloučených romských lokalitách v pozorovaných městech upozorňují na nedostatek pracovníků, kteří se osvědčují v terénu. Ve velkých městech existuje sice dostatečná nabídka pracovních sil na místa terénních pracovníků ale kromě Hradce Králové ve všech ostatních městech při výběrovém řízení nabídka přibližně desetkrát překračovala poptávku po terénních pracovnících. Současně však existuje poměrně značná fluktuace. Jen polovina terénních pracovníků vykonává svou práci déle než jeden rok. Přesto daný stav délky výkonu funkce terénního pracovníka pokládáme za úspěšný, protože vzniká významná skupina terénních pracovníků, kteří se ve své funkci již stabilizovali. Pokles motivace pracovníků v průběhu prvního roku práce je závislý na jejich pracovním uspokojení a také na míře autority a důvěry, kterou získali u spolupracujících zaměstnanců úřadu a také mezi svými klienty.

T a b u l k a 16 Podíl TSP zaměstnaných déle než 1 rok ve vybraných městech

obec	počet TSP zaměstnaných déle než 1 rok	počet TSP celkem	podíl TSP zaměstnaných déle než 1 rok (v %)
Brno	1	2	50,00
Hradec Králové	1	3	33,33
Olomouc	2	4	50,00
Ostrava	4	7	58,00
celkem	8	16	50,00

Významným faktorem důvěryhodnosti u klientů se ukazuje etnická příslušnost pracovníků. Vedoucí terénní sociální práce v Ostravě a v Olomouci vědomě prosazují strategii personálního výběru terénních pracovníků, kde jedním z podstatných kritérií je

romská příslušnost uchazeče. Oba vedoucí jsou přesvědčeni, že romští terénní pracovníci získávají větší autoritu u převážně romských klientů v sociálně vyloučených lokalitách.²⁴ Úspěšnost uvedené strategie však podle našeho názoru v obou městech významně souvisí i s jinými faktory. Aby romští terénní pracovníci získali důvěru svých klientů, musí vedoucí jejich výběru věnovat značnou pozornost. V Olomouci probíhá výběrové řízení na základě referencí z okolí romských uchazečů a na základě vlastního pozorování vedoucí, která dlouhodobě sleduje vztahy mezi lidmi v sociálně vyloučených lokalitách. Při výběru terénních pracovníků věnuje vedoucí čas spolupráci s romským společenstvím a vybírá pracovníky, kteří mají důvěru komunity. Tato strategie ji v některých homogennějších lokalitách přivádí k „hlavám velkorodin“.

vedoucí sociální pracovník, Olomouc

„Zpravidla to nejlépe funguje tam, kde funkci terénního pracovníka vykonává „otec rodu“. Řekla bych, že tam ta komunita vzkvátá. Podařilo se nám například přemístit několik rodin z vlhkých domků do normální zástavby. V těchto komunitách není ani tak velký problém nezaměstnanost. Jiný terénní pracovník, který působí v lokalitě, kde je sestěhované různé obyvatelstvo, tam byl ignorovaný více než půl roku....“

V Ostravě se personální výběr opírá o dlouhodobě vytvářenou personální databázi vedoucích terénních pracovníků. Jako další kritérium působí doporučení někoho ze sítě současných aktivistů sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách. V této databázi je několik desítek lidí, kteří mají zájem o práci pro romskou komunitu.

vedoucí sociální pracovník, Ostrava

(...) „Vzdělání pro nás kritérium není. Středoškolačky máme dvě. Kdyby to bylo kritérium, žádný terénní pracovník by tu téměř nebyl. Ale upřednostňujeme Romy. Je hodně důležité, aby terénní sociální pracovník uměl vyvažovat misku vah mezi zájmy těch městských částí a romských klientů.“

Dalším podstatným kritériem, které lze ovšem ověřit až praxí, je schopnost terénních pracovníků reprezentovat a realizovat zájmy městské samosprávy v těchto lokalitách. Loajalita k organizačním autoritám na magistrátu je v Ostravě i Olomouci pokládána za nezbytný předpoklad práce. Tato loajalita je založena a budována v obou případech na neformální důvěře mezi terénními pracovníky a jejich vedoucími. Bez důvěryhodnosti vedoucích a jejich dobré organizační pozice na magistrátech obou měst by terénní pracovníci nezískali důvěru a respekt části zaměstnanců sociálních odborů, s nimiž spolupracují.

Na magistrátech měst Hradec Králové a Brno působí etnicky smíšené týmy terénních pracovníků. V Brně výběr nerealizují jako afirmativní akci, ale postupují podle předem dané struktury kritérií, která má spíše podobu formalizovaného předpisu. I když vedoucí pracovníci byli nuceni tato formální kritéria v průběhu výběru poněkud modifikovat.

vedoucí sociální pracovník, Brno

„Jaká byla výběrová kritéria? No to vám mohu říct přesně. (...) Tak za prvé upřednostňovali jsme lidi alespoň vyučené. Ovšem řeknu vám, že nakonec jsme fakticky brali i to, že uměli slušně číst a psát. Pak gramotnost na PC(...), schopnost komunikace s klienty. Důležitá byla také vzdělavatelnost. Naučit se právní předpisy, zvládnout metodiky. Jo a ještě páté kritérium bylo rovnováha mužů a žen. Chtěli jsme zaměstnat i jednoho muže. Ten, kterého jsme z přihlášených vybrali, byl vlastně jedině možný, ale ani ten se neosvědčil...“

²⁴ Etnicky zaměřená strategie personálního výběru ve sledovaných případech nesouvisí s etnickou příslušností vedoucích pracovníků, neboť vedoucí je romské národnosti pouze v Ostravě.

Podle jiných kritérií probíhal výběr personálu v Hradci Králové. Kromě předpokladů, jako je vyučení, gramotnost na PC a další vzdělavatelnost, hrály důležitou roli také reference od známých a kolegů. Vedoucí však nevyužila znalosti o společenských vztazích uvnitř dvou sociálně vyloučených lokalit ve městě. Romský terénní pracovník přišel do místa z jiného města a nevyrostal v obecním romském společenství. Vedle něj terénní práci vykonává absolventka vyššího studia oboru sociální pedagogiky. Dostatečné znalosti a kompetence vykonávat sociální práci však zatím nepomohly oběma pracovníkům vytvořit si autoritu zejména u starších příslušníků romského společenství. Uvedení pracovníci si zatím nevytvořili ani dostatečně loajální postoj k organizačním autoritám městského úřadu, neboť působí na úřadu spíše izolovaně a bez uvědomění si jasné koncepce místní politiky v dané oblasti.

V obou uvedených případech působí terénní pracovníci v etnicky smíšených týmech. Vedoucí v Brně sice pokládá tuto okolnost za nepodstatnou a spíše jako vyjádření rovného přístupu k uchazečům o terénní práci. Je však pozoruhodné, že přesto v obou městech pracovníci neromského původu chodí v terénu v doprovodu romského kolegy. I když v jednom případě byl jako důvod uveden zácvik do lokality a ve druhém případě slabá fyzická kondice mladé ženy a počáteční obavy z případného fyzického napadení. Z rozhovorů jednoznačně vyplynulo, že romští terénní pracovníci mají větší důvěru u klientů ve srovnání s jejich českými kolegy.

7.4 Lokální zdroje

7.4.1 Finanční zdroje

Projekty terénní sociální práce na vybraných městských úřadech jsou spolufinancovány městem zatím bez větších problémů. I když se podíl financování z vládních zdrojů postupně každým rokem snižuje, lze říci, že stále pokrývá podstatný podíl celkových nákladů na program. Ochota financovat projekt i za podmínek, že by vládní program finanční podpory byl ukončen, je však velmi rozdílná. Ukázalo se, že významně závisí na vědomí užitečnosti projektu pro město a pro politickou reprezentaci města. V Ostravě a Olomouci jsme zaznamenali větší míru jistoty vedoucích terénních pracovníků, že program bude městem financován i za těchto podmínek. V těchto městech současný způsob financování vyhovuje. V Olomouci zvažují do budoucna i jiné možnosti spolufinancování (využití jiných grantových schémat). V Ostravě perspektivně usilují o začlenění terénních sociálních pracovníků, kteří se osvědčí, do zaměstnaneckého stavu na úřadech městských částí.

V případech, kdy jsme identifikovali nižší pozornost města k projektu, lze očekávat ukončení projektu v situaci, kdy by měl být plně hrazen z prostředků samosprávy.

sociální pracovník, Brno

„... no tak to by městem asi program doplacen nebyl, nevím. Každopádně otázkou je efektivita vynaložení těch prostředků.... Možná by to bylo k něčemu dobré (když by byl program zrušen - J.W.). Alespoň by se sjednotily toky těch peněz a vynaložily by se na něco prospěšnějšího. Víte, mě taky připadá, že zaměstnávání teréňáků na magistrátu je velmi administrativně náročné. Ono je něco jiného, když v neziskovce máme náklady, které si odečtu, a když mám náklady tady, o které musím žádat třeba troje nadřazené...“

7.4.2 Personální zdroje

Personální zdroje tvoří významnou součást kapacity vykonávat terénní sociální práci. Ve vybraných městech jsou terénní pracovníci zaměstnání na poloviční úvazek. Řada z nich vykonává ještě jiné pracovní aktivity, které buď souvisí se sociální pomocí nebo se vztahují k výdělečné činnosti. Například tajemník NNO Společenství Romů na Moravě, soukromý podnikatel, sociální pracovník v NNO, zedník, student. Další činnosti sice doplňují příjem terénních pracovníků, ale v některých případech odvádí od obsahu činnosti sociálního pracovníka ve vyloučených lokalitách.

Využití terénních pracovníků v průběhu roku se ve studovaných městech od sebe liší. Například v Ostravě jsou zaměstnání prakticky po celý rok, se zajištěním jejich mzdy v období na začátku roku magistrátem. Vedle toho v jiném městě jsou zaměstnání od března do listopadu, to je po dobu devíti měsíců. Z předchozí analýzy vyplývá, že zajistit motivovaný a loajální personál, který by měl důvěru klientů a současně dlouhodobější zkušenost s terénní prací, je velký manažerský problém. V těchto podmínkách konstatujeme, že se tyto vzácné personální zdroje využívají málo efektivním způsobem.

Podle našich zjištění ještě vzácnějším personálem programu jsou vedoucí pracovníci, kteří mají autoritu na městském úřadu nebo na odboru sociálních věcí a zdravotnictví. Ukázalo se, že jejich organizační pozice není dána jen jejich formální autoritou vedoucího. K úspěšnému výkonu funkce vedoucího terénní sociální práce je nutné vlastnit neformální zdroje autority a vlivu, které jsou zatím vzácné i v podmínkách zaměstnanců magistrátů velkých měst. Organizační autorita vedoucího se například v Ostravě a Hradci Králové opírá o politickou pozici (člen rady vlády, krajský koordinátor romských poradců), v Olomouci využívá dlouholetých kontaktů a neformálních sítí vztahů souvisejících s úřední výsluhou let v samosprávě města a v Ostravě nebo Brně je podporována některými výjimečnými znalostmi a schopnostmi (organizační zdatnost, detailní znalost romské problematiky ve městě, schopnost psát projekty pro grantové návrhy).

7.5 Závěry

Z hlediska obecních samospráv pokládáme za modelové cíle terénní práce zprostředkování vztahu mezi městským úřadem a sociálně vyloučenými klienty, dosažení adaptace sociálně správních aktivit města na podmínky uvedených lokalit a provádění koordinačních aktivit v rámci budování lokálního partnerství pro rozvoj těchto lokalit. Konstatujeme, že ve všech pozorovaných městech dosažení těchto cílů více či méně selhává. Přesto je nutné říci, že relativně nejlépe si v naplňování těchto cílů vedou terénní sociální pracovníci v Ostravě. Naše hodnocení se opírá o následující argumenty.

7.5.1 Redukce modelových cílů terénní práce

Ve všech městech jsme narazili na různé projevy a stupně redukce modelových cílů terénní sociální práce. Roztřídili jsme je na redukci cílové skupiny, redukci typu řešených problémů a konečně na redukci metod sociální práce v terénu. Všechny tři uvedené typy redukce spolu úzce souvisí a vzájemně se doplňují.

Redukci **cílové skupiny** jsme zaznamenali v Brně a v Hradci Králové. Rozhodným ukazatelem pro nás bylo vědomé konstatování pracovníků o užší definici cílové skupiny. V obou případech pracovníci definovali zúženou orientaci terénní práce. V Brně se podle vyjádření vedoucího orientují specificky na rodiny s dětmi, které mají problémy ve škole a školní docházce. K otázkám sociálního bydlení a nezaměstnanosti se nedostávají. Důvodem je malá kapacita tyto problémy významně řešit. Poněkud jiná situace je v Hradci Králové, kde terénní sociální pracovníci projevují orientaci především na starší děti a mládež do 20 let. Jejich redukce zaměření vychází pravděpodobně z více důvodů. Za prvé je to opět neschopnost významně přispět k řešení bytové situace většiny klientů. Za druhé zatím

nedostatečná důvěryhodnost terénních pracovníků mezi staršími klienty, neboť sami jsou velmi mladí (jejich věk je přibližně 20 let) a nepocházejí z prostředí romských klientů ve městě. Konečně třetím důvodem je specifická definice problémů a jejich priorit ve městě, která není korigována strategií města pro řešení problémů osob žijících v sociálně vyloučených lokalitách.

sociální pracovník, Hradec Králové

„...Prostituci mladistvých holek vidím jako problém číslo jedna. Tak bych byl radši v tom nočním terénu než tady řešil ty, co sem chodí řešit svoje bydlení. Oni to řeší takto již 10 let. No tak vedoucí mi to dovolila, ale necítím podporu ze strany magistrátu. Prostě kdyby se opravdu něco dělo, tak vím, že mě nekompromisně s tím smetou.“

Zaměření se na specifické cílové skupiny je obvykle doprovázeno omezením se na řešení určitých **typů problémů** a na vědomé odkládání dalších stranou. Například v Hradci Králové jsme zaznamenali velkou motivaci terénních pracovníků pomáhat lidem ve společenství. Projevem je pořádání různorodých aktivit a služeb zahrnujících organizování kulturních akcí, asistenci při řešení projevů diskriminace mladých Romů, popis rozsahu prostituce mladých dívek ve městě, pomoc problematicky vzdělavatelným dětem, smysluplné trávení volného času dětí. Vedle těchto aktivit poskytují informace a poradenství při zakládání splátkových kalendářů, při řešení rodinných problémů a při zprostředkování kontaktu mezi klienty a úřady například u negramotných starších klientů. Celkově se však obsah činnosti a typy řešených problémů poněkud vzdalují od modelových cílů zprostředkování a adaptace vztahu mezi městským úřadem a klienty.

7.5.2 Omezené zprostředkování mezi městským úřadem a sociálně vyloučenými občany

Uvedený cíl se nejvýrazněji daří realizovat v Ostravě a také v Olomouci. I když v obou městech se střídavými úspěchy a s viditelným omezením. V obou případech však zůstává uvědomovaným cílem terénní sociální práce. Jeho projevem jsou různé podoby asistence a doprovázení romských klientů na úřední jednání a současně doprovod sociálních pracovníků do romských rodin. Tyto **oboustranně orientované aktivity spíše neprovádějí** terénní pracovníci v Hradci Králové a k výraznému selhání této zprostředkující funkce došlo v Brně.

7.5.3 Téměř chybí adaptace sociálně správních aktivit města

Dalším modelovým výstupem programu terénní sociální práce je přizpůsobení správních aktivit města specifickým podmínkám klientů ze sociálně vyloučených lokalit, kteří jsou převážně romské etnické příslušnosti. Za významný ukazatel adaptace správních aktivit pokládáme tvorbu **specifického programu** nabízejícího nové nástroje pro řešení problému. Uvedené přizpůsobení jsme popsali jen při analýze činnosti programu terénní práce na Magistrátu města Ostravy, kde na odboru sociálních věcí a zdravotnictví vzniká program sociálně dostupného bydlení pro romské rodiny. I když program naráží na malý zájem pracovníků bytového odboru, jeho příprava dále pokračuje. Program počítá s aktivní spoluúčastí terénních pracovníků. V ostatních studovaných městech jsme se v současnosti s rozpracováváním specifických správních a politických nástrojů orientovaných na uvedené skupiny klientů nesetkali.

7.5.4 Ojedinelý rozvoj lokálního partnerství pro sociálně vyloučené společenství

Pouze v jediném městě jsme zaznamenali realizaci budování lokálního partnerství a jeho koordinaci mezi různými institucemi a organizacemi při posilování politiky sociální inkluze ve vyloučených společenstvích. Jako významné ukazatele jsme v této souvislosti

použili přípravu a stav rozpracování **komunitního plánu** sociálního rozvoje města. Přestože tvorbou komunitního plánu se zabývají podle našich informací všechna vybraná města, opět pouze v Ostravě obsahuje komunitní plán sekci zabývající se sociálním bydlením Romů. Při jeho přípravě participují pracovníci sociálního odboru magistrátu s úřady městských částí, s nestátními neziskovými organizacemi a také s Policií ČR.

Koordinační role městských úřadů a územních samospráv obecně při formování lokálního partnerství má podle našeho názoru klíčový význam pro úspěch lokálních programů sociální inkluze. Umožňuje orientovat služby a cíle subjektů lokálních sociálních služeb na veřejně významné problémy a úkoly v sociálně vyloučených lokalitách. Tam, kde městský úřad přenechává tuto koordinační roli jiným subjektům, sociální služby včetně služeb terénní sociální práce se vzdalují potřebám města a kapacity terénních pracovníků nejsou využívány v zájmu obecní sociální politiky.

7.5.5 Nelegitimita cílů TSP v sociálně vyloučených společenstvích

Základní příčinou selhávání realizace modelových cílů na lokální úrovni je skutečnost, že obecní samosprávy nepokládají cíle TSP v sociálně vyloučených, převážně romských společenstvích za dostatečně oprávněné. Na městských úřadech převažuje názor, že za problémy si chudí obyvatelé městských ghett, neplatiči nájemného a dlouhodobě nezaměstnaní mohou z velké části sami. Dokud si nebudou plnit základní občanské povinnosti, bude s nimi nakládáno spíše administrativním způsobem.

Na všech městských úřadech jsme však identifikovali také jiný přístup k problémům sociálně vyloučených občanů. Spojuje sociální problémy obyvatel těchto lokalit s jejich malou kapacitou uspět na pracovním trhu, především s nízkou úrovní vzdělání a sociálního kapitálu. Řešení vidí v aktivizaci těchto lidí ve společnosti a zejména na pracovním trhu. Nástrojem aktivizace je posilování jejich schopností začít samostatně své problémy řešit. Zastánci obou variant strategické analýzy problému jsou na městských úřadech zastoupeni. Vznikají mezi nimi rozpory a konflikty, které jsou vzájemně vyjednávány. Úřady velkých měst tedy nevystupují jako názorově monolitní organizace.

7.5.6 Nízká organizační autorita vedoucích TSP

Na pozorovaných městských úřadech mezi organizačními autoritami převažují administrativní postoje k řešení problémů sociálně „slabých“ a vyloučených obyvatel. Přesto se vedoucí TSP v jednotlivých městech výrazně od sebe liší silou organizační pozice a vlivem, který v organizaci mají. Organizační autorita vedoucích TSP je důležitým faktorem a také významným ukazatelem organizační podpory, kterou má terénní práce při městských úřadech. Organizační pozice vedoucích je závislá na interních organizačních vlastnostech pracovníků, jako je výsluha let a formální funkce na městském úřadu. Je však významně ovlivňována i vnějšími faktory, jako jsou schopnost získat finanční prostředky, politické funkce, důvěra členů romského společenství. Relativně nejvyšší organizační autoritu měla metodická vedoucí TSP v Ostravě a dále v Olomouci.

8. Intervenční režimy terénní sociální práce - hodnocení z hlediska sociálně vyloučeného společenství

V následující kapitole se budeme zabývat posouzením terénní sociální práce z hlediska cílové skupiny programu, tedy klientů ze sociálně vyloučených lokalit s převahou romského obyvatelstva. Cílové skupiny a intervenční cíle terénní sociální práce budeme chápat nikoli deskriptivně, ale normativně, z hlediska profese sociální práce. Naším úkolem v této části je tedy odpovědět na otázku, jak se realizace terénní práce liší od (nebo přibližuje k) modelových cílů a směrnic vztahených k sociálně vyloučeným lokalitám. V této souvislosti budeme také popisovat cílovou orientaci terénních pracovníků a přímé dopady jejich činnosti. Chceme rovněž popsat, jak případné deficity a limity terénní práce souvisejí s režimem intervence terénních pracovníků a s mírou adekvátnosti zvolených cílů a metod vzhledem k charakteru problému sociálně vyloučených lokalit ve vybraných čtyřech městech.

Východiskem pro naše posouzení je definice modelových cílů terénní sociální práce v uvedených společenstvích. Tyto modelové cíle definujeme následujícím způsobem:

- *zvýšit sociální mobilitu klienta a jeho schopnosti řídit si svůj život samostatně,*
- *aktivizovat a organizovat společenství,*
- *přivést do lokality další aktivisty.*

Uvedená definice vychází ze stejných teoretických předpokladů, na kterých je postaven projekt „Terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách“, který inicioval a realizuje od roku 1999 NNO Člověk v tísni, společnost při České televizi. Rovněž velmi úzce koresponduje s pojetím terénní sociální práce, které je obsaženo ve studijních materiálech vzdělávacího kurzu pro terénní pracovníky realizovaného NNO DROM.

Uvedené směrnice navozují cílovou představu o působení terénních pracovníků v sociálně vyloučených lokalitách, která je následujícím způsobem rozvedena v jednom programovém dokumentu terénní sociální práce. „... Ideálním cílovým stavem projektu je otevřená komunita, která bude mít mechanismy na řešení svých vlastních problémů a jejíž obyvatelé budou mít potenciál překonávat obtíže. Budování struktur a vztahů uvnitř i vně komunity je proces, který je cílem tohoto projektu. Ve městech, kde je zatím struktura sociálních služeb málo rozvinutá a není dostupný subjekt, který realizuje následné programy, terénní pracovník spolu s dobrovolníky některé aktivity sám realizuje. V takových případech je prostředkem práce a krátkodobým cílem vznik nízkoprahového centra. Cílem je také zapojit do všech aktivit co nejvíce lidí z lokality. Jejich vlastní aktivita může změnit subjektivní pocit vykořeněnosti a zbytečnosti. Základní filozofií je všechny problémy řešit společně s klientem.“ (Projekt, 1999; 6)

Uvedená definice vychází z několika základních hodnot profese sociální práce, jak je v České republice utvářena od počátku 90. let. Jednou z nich je orientace na klienta a řešení problému cílové skupiny, další výchozí hodnotou je kompetence identifikovat problémy a nacházet adekvátní nástroje k jejich řešení, konečně důležité je také budovat důvěru mezi pracovníkem a klientem a udržovat loajalitu postupu mezi členy společenství sociálních pracovníků. Pokusíme se nyní posoudit vztah k těmto profesním hodnotám mezi terénními pracovníky začleněnými do projektu „Terénní sociální práce při magistrátech čtyř velkých českých měst“.

8.1 Pracovní orientace a přístupy

8.1.1 Motivace pracovníků

O hodnotové orientaci terénních pracovníků hodně vypovídají důležité důvody, které je vedly k přijetí terénní sociální práce. V některých (spíše ojedinělých) případech informanti spojovali terénní sociální práci s možností výdělků a ukončení období dlouhodobé nezaměstnanosti. Prakticky ve všech rozhovorech jsme však identifikovali silnou osobní angažovanost pracovníků pomáhat druhým lidem, především Romům. I když bereme v úvahu možnost filtrování informací v průběhu rozhovoru, jsme přesvědčení, že u všech terénních pracovníků při rozhodování o nástupu do funkce hrály významnou roli principy solidarity s druhými lidmi. Jednotlivé motivace angažování se v sociální pomoci se však přece jen od sebe dosti liší. V průběhu hodnotícího výzkumu jsme identifikovali typy motivací (1) spojené s profesní orientací pracovníků, (2) založené na osobním prožitku nespravedlnosti a diskriminace, (3) spojené se sociální pozicí a veřejnou autoritou a (4) typ motivace spojené s prozkoumáváním a poznáním neznámého světa.

První typ motivací „pomáhat druhým“ je spojen s **profesní orientací** dotazovaných. Mezi terénními pracovníky se objevují mladí lidé, studenti vyšších odborných škol nebo bakalářského stupně vysokých škol pomáhajících oborů. Jejich motivace je spojena s přáním „...prakticky si vyzkoušet sociální práci“ a „...pokusit se pomoci lidem, kteří tuto pomoc potřebují“. Z rozhovorů vyplynulo, že tyto motivace pomáhat druhým lidem jsou typicky spojené nejen se studiem pomáhajících profesí, ale také s dlouhodobou rodinnou výchovou. Uvedený typ motivace se ve vybraném vzorku pracovníků vyskytuje jen ojediněle.

Druhý typ motivací „pomáhat druhým lidem“ je spojen s **osobním prožitkem nespravedlnosti a diskriminace**, který terénní pracovníci zakusili buď na sobě nebo na svých blízkých. Pracovníci s touto motivací nejsou výlučně Romové, ale také Češi, jejichž životní partner je romské národnosti. V jejich pojetí „druzí lidé“ jsou nespravedlivě diskriminovaní Romové. „Pomáhat jim“ znamená bojovat proti jejich vylučování a diskriminaci, zejména ze strany správních úřadů a úředníků.

„...Pomalou se rozšířilo a bylo slyšet z různých míst ve městě, že existuje romská poradkyně a že může něco pro Romy udělat. Tak jsem se přihlásil, jestli bych nemohl něco udělat... Věřím tomu, že Ostrava je ...tady je hodně skrytej rasismus... a člověk to cítí, ví to.“ (Při rozhovoru ztišil informant hlas, jako by se bál, že ho někdo uslyší - J.W.)

sociální pracovník, 54 let

Uvedený typ motivace je někdy spojen s přesvědčením, že v rámci veřejné a státní politiky sílí v naší společnosti zájem řešit či tlumit sociální problémy Romů. Nositelem těchto pozitivních zpráv pro terénní pracovníky byly veřejné sdělovací prostředky. Ale ještě ve větší míře je v tomto přesvědčení utvrzovaly informace od jejich přátel a známých, kteří byli nějak angažováni při řešení „romských“ problémů. Uvedená pracovní motivace je rozhodující u významné menšiny dotazovaných terénních pracovníků.

„...Vedlo mě k tomu to, že bych mohla být užitečná a že by mě práce bavila. Zpočátku jsem měla dojem, že ta společnost chce s romskou problematikou něco dělat. A ten problém tady opravdu je. Sama na sobě jsem zažila rasismus a diskriminaci. A i moje děti...“

sociální pracovníce, 36 let

Třetí typ motivace „pomáhat druhým“ je spojen se **sociální pozicí, prestiží a autoritou** v romském společenství, kterou zastávali a získali pracovníci ještě před nástupem do funkce při městském úřadu. Jejich angažovanost „pomáhat druhým“ není tak osobní jako u

předchozí skupiny pracovníků. Vychází spíše z jejich v širokém smyslu politické legitimacy zastupovat druhé Romy a z pocitu odpovědnosti za druhé. Obvykle tito pracovníci mají několikaletou zkušenost v různých veřejných funkcích. Vystupovali jako vedoucí a organizátoři různorodých romských sdružení, angažovali se v komisích městských samospráv, jsou hlavou romských velkorodin apod. Při své veřejné činnosti získali dobrou zkušenost s jednáním v politických a samosprávných institucích. Životní dráha těchto sociálních pracovníků je charakteristická skutečností, že byli relativně dlouhou dobu ve stabilním zaměstnání. Nezaměstnanost chápou jako nejzávažnější sociální problém Romů.

„Vedlo mě k tomu hlavně to, že jsem chtěl Romům pomoci v té sociální a pracovní oblasti. Ty problémy znám, protože tady mezi něma žiju řadu let.... Moje autorita se vyvinula časem. Už jsem řekl, že od roku 1989 tady pracuju pro Romy.“

sociální pracovník, 47 let

Konečně čtvrtý typ motivace a angažování se k sociální práci pro Romy je možné označit jako **průzkumný a poznávací**. Instrumentální a situační motivy k terénní práci se u této kategorie spojují se solidárními postoji k bezmocným starým lidem, kteří například neumí číst a psát a zažívají existenciální úzkost při kontaktech s úředníky městského úřadu. Projevují solidaritu generační a snaží se pomoci mladým Romům, kteří nechtějí žít stejným životním stylem jako jejich rodiče. Terénní sociální práci chápou jako určitou etapu svého života, která jim pomáhá orientovat se ve světě na pomezí různých společenství. Typickými představiteli uvedeného typu motivace jsou mladí Romové, kteří získali určitou úroveň vzdělání (vyučení, odborné středoškolské), zpřetrhali z různých důvodů svoje původní etnické kořeny (vyrůstali v dětském domově nebo v náhradní rodině) a mají negativní zkušenost s kontakty s většinovou populací. Uvedený typ motivace k terénní sociální práci byl v našem souboru ojedinělý. Dobře ho charakterizuje životní a pracovní dráha mladého Roma z Hradce Králové:

„Já jsem od malička chtěl být kuchařem. Vyučil jsem se jako kuchař. A pak jsem - protože jsem z děčáku - musel odejít a žít se sám. Tak jsem nějakou dobu pracoval na Slapech jako kuchař. No a pak přišly ty povodně. Hospodu zavřeli a tak jsem začal pomáhat lidem v Karlíně. A pak se to rozjelo v té organizaci YMCA. Když ten jejich program končil, tak jsem si dal žádost tady do Hradce Králové na úřad práce. Vařit se mi moc nechťelo, ale paní vedoucí (vedoucí terénních sociálních pracovníků při Magistrátě města Hradec Králové -JW), která mě znala už z děčáku, tak mě dohodila tu neziskovku. ... Dneska pracuju v neziskovce na plný úvazek a tady na magistrátě na poloviční.... V budoucnu bych chtěl pracovat s dětma, třeba v nějaké mateřské školce. Ale to by bylo o dalším vzdělávání.... Taky by byla možnost dělat pomocnýho ošetřovatele tady v nemocnici...“

sociální pracovník, 22 let

8.1.2 Orientace terénní sociální práce

Pro pochopení obsahu terénní práce při městských úřadech je důležité poznat, na které aktéry se terénní pracovníci při své činnosti orientují a jak je tato orientace diferencovaná v různých pracovních situacích. Ustálené pracovní představy o klientech dávají současně představu o celkovém režimu intervence. Terénní sociální pracovníci jednoznačně považují za své klienty a partnery jen osoby ze „sociálně vyloučených lokalit“. Jsou pro ně cílovou skupinou, pro kterou sociální práci vykonávají. Jen v ojedinělých případech jsme se setkali s názorem, že „teréňák“ má poskytovat služby i v rámci městských úřadů, pro úředníky sociálních odborů a pracovníky dalších organizačních jednotek.

8.1.2.1 Orientace na klienta

Představa o orientaci na klienta je však mezi terénními pracovníky dále diferencovaná. Podstatou **prvního a nejčastěji rozšířeného typu orientace na klienta** je obraz klienta jasně **formulujícího svou poptávku**. Je spojen s intervenčním režimem sociální práce, kdy pracovník nabízí určité spektrum sociálních služeb a pomocných aktivit. Služby jsou poskytovány sice individuálně, ale jsou do značné míry předdefinovány. Terénní pracovníci zveřejňují formou letáků nebo ústně při prvotních kontaktech obsah těchto služeb (poradenství, pomoc při sepsání splátkového kalendáře, doprovod na úřad atd.) a očekávají poptávku po těchto službách.

„Jsme v terénu. Na ulici kontaktujeme a bavíme se především s děčkama. ... No, to je právě ono. My poskytujeme spíš individuální služby. Přijdem do rodiny, sedneme si a teď nám ten kluk nebo holka popíše svůj problém. Kolem se sesednou ostatní příbuzní. Dědeček, babička, rodiče, tchýně a teď to začne. My máme taky problém a my taky. Takže si většinou domluvíme jinou schůzku a sepišeme si to.“

sociální pracovník, 22 let

Jádrem druhého typu orientace na klienta je představa „**stálého klienta**“, s nímž pracovník řeší nějaký dlouhodobý problém. Obvykle je tato představa spojena s přesvědčením, že klient chce problém sám aktivně řešit. Pracovník se soustředí na dobré poznání nejen problému, ale i vlastností klientů, které mohou mít vztah k problematice situaci. Stabilní klientelu tvoří obvykle celé rodiny, často jde o problémy dětí (zdravotní, vzdělávací), které chtějí jejich rodiče řešit. Je typické, že představa „stabilního klienta“ není spojena jen s délkou trvání nějakého problému, ale také s důvěrou ve vzájemných vztazích mezi klientem a pracovníkem.

Uvedená představa klienta je obvykle spojena s režimem sociální intervence, který má **posilující efekt na klienta**, zlepšuje životní a sociální postavení klienta a jeho rodiny.²⁵

„Mám čtyři stále rodiny. To znamená, že mají nějaký stabilní problém, třeba zdravotní a hygienický s tím spojený. O stabilitě vztahu s klientem přitom rozhoduje délka trvání problému a pak ještě to, že ona ta matka se na mě stále obrací... No já kdybych se někam ztratila, tak ona je v koncích a zase by spadla tam, kde byla dřív.“

sociální pracovnice, 31 let

Zvláštním případem uvedeného pojetí klienta a posilujícího způsobu intervence jsou aktivity a služby terénního pracovníka v Olomouci, který je současně hlavou jedné romské velkorodiny. Míra identifikace s cílovou skupinou se projevuje při řeči ve ztotožnění cílové skupiny s vyjádřením „mí lidé“, i když do cílové skupiny patří i další obyvatelé městské enklávy, z nichž někteří ani nejsou Romové. Efekt tohoto dlouhodobého působení terénního pracovníka v lokalitě je viditelný tak, že podle vyjádření vedoucí úřednice magistrátu „tato komunita vzkvétá“.

Uvedená představa o klientovi terénní sociální práce je ve čtyřech vybraných městech mnohem méně početná než předchozí typ. Pracovníci v nejlepší případě uváděli, že aktuálně mají pět takových rodin. Někteří v době dotazování tímto způsobem intervence nepracovali vůbec. Menší četnost takového subjektivního pojetí klienta a posilujícího režimu

²⁵ V průběhu rozhovorů jsme se setkali ojediněle také z odlišným pojetím „stabilního klienta“. Šlo o pojetí vázané pouze na dlouhodobost řešení problému nebo dokonce na neschopnost řešit adekvátně daný problém. V tomto případě stabilita klientely znamenala přetrvávání problému a zájmu klienta ho řešit, ale neznamenala stabilní intervenci spojenou s budováním důvěryplného vztahu mezi pracovníkem a klientem.

intervence souvisí také s objektivními situačními faktory poskytování sociální práce. Především je tímto faktorem vlastní aktivita klientů. Malá četnost představy o „stabilním klientovi“ s vysokou pravděpodobností souvisí také s malým počtem klientů, kteří jsou ochotni skutečně aktivně spolupracovat na zlepšení své životní situace. Podle vyjádření několika terénních pracovníků tito lidé tvoří přibližně 10 procent všech klientů.

Podarilo se nám identifikovat také **třetí typ orientace na „potřebného klienta“**, kdy terénní **pracovník sám** nebo spolu se svými nadřízenými **definuje onu potřebnost** pro sociální intervenci. Uvedená představa je obvykle spojena s „pečovatelským“ nebo „expertním“ způsobem intervence, který nechává klienta spíše v pasivní roli příjemce služeb nebo informací. Uvedené pojetí klienta jsme identifikovali v různých intervenčních situacích. Zejména ovšem v těch, kdy pracovníci zjišťují, že klienti neplní určité zákonné povinnosti nebo se jim naopak nedostává některých jejich práv. Takových intervenčních situací je velké množství a jsou nejčastěji spojeny s neplacením nájemného nebo s hrozbou vystěhování z bytu a s nedodržením podmínek rodičovské výchovy. V dalších případech může jít o odmítnutí služeb nebo podpor ze strany úředníků, na které mají klienti podle terénních pracovníků nárok.

Pečovatelský (expertní) režim intervence předpokládá nezávislou volbu a posouzení terénního pracovníka, zda-li intervence je potřebná nebo oprávněná. Zjistili jsme, že v řadě případů tento režim intervence je **spojen spíše s faktickým odmítnutím služby** nebo přerušением sociální práce s klientem. Situace odmítnutí služby přitom většina terénních pracovníků subjektivně těžce prožívá a hodnotí ji, že je v rozporu s jejich motivací pomáhat druhým lidem. Odmítnutí sociální intervence však nemá u všech terénních pracovníků stejný význam. Identifikovali jsme dvě různá pojetí odmítnutí sociální služby.

V prvním pojetí je **odmítnutí intervence** chápáno **jako principiální důsledek** určitého postoje nebo jednání klientů, které není podle pracovníka legitimní nebo oprávněné. Kritériem legitimacy potřeby se stala pro většinu pracovníků **míra aktivity či pasivity** při řešení vlastních životních problémů.

„Nemůžete pomáhat lidem, kteří si vlastně sami pomoci nechtějí.“

sociální pracovnice, 24 let

„Většinou to jsou lidi, kteří si zvykli, že jim stát dává všechno zdarma, většinou. A furt to teda chtějí. Oni na nás pak řvou a chtějí hory doly.... Třeba bydlení to je největší problém. Většinou maj půl milionu dluh, neplatěj nájem a najednou po nás chtějí byt. To je velká část lidí, který se na nás vobracej.... Většinou všichni tady maj už splátkový kalendáře, takže se s nima nic moc dělat nedá.“

sociální pracovník, 22 let

Dalším kritériem pro odmítnutí v tomto principiálním smyslu je **zneužívání služeb** terénní práce pro získání neoprávněných výhod. Nejčastěji má zneužívání podobu lhaní, zamlčování důležitých skutečností, vypočítavého jednání. Terénní pracovníci interpretují tyto projevy jako „ne moc časté“, „opakující se u některých klientů,... tak asi u pěti procent“. Pokud klienti ve snaze zneužívat služby se dotknou cti terénních pracovníků, je jejich obvyklou reakcí nekompromisní odmítnutí služby. Ilustruje to následující případ mladé romské terénní pracovnice:

„Někteří toho zneužívají, někteří ne. Jeden pán mi třeba řekl: „Vy tu jste pro nás, a tak mi budete pomáhat“. Je nezajímají nějaké zákony nebo pravidla. Prostě, vy tu jste pro nás. ... Měla jsem případ, že rodiče měli holku v dětském domově. Ta přišla domu a po třech týdnech holka obrátila, že chce do domova zpátky. To bylo nápadné. Pak ještě to, že když přišla, tak

měla tašky plné oblečení a teď chodila pořád v jednom. No a na sociálce mě pak říkali, abych si na ně dala pozor, že hodně pijou. Já jsem tomu nechtěla věřit, vždycky se ke mně hezky chovali, ale pak mě jednou na sociálce zapřeli, že mě vůbec neznají. Ale oni byli oba dva úplně napraní. A tam byl ten problém, že jim měli být děcka odebrané a oni to hodili na mě, že mě nikdy neviděli. Tak já jsem to obrátila a říkám, že já vás každý den zdravím. A tak připustila, že se teda se mnou bavili....

Pak mě po nějaké době oslovili od soudu, jestli bych se nechtěla stát opatrovnící právě těchto dětí. Já jsem to odmítla. Do té rodiny už nechci jít, když ještě potom co se stalo já je znovu zdravila a oni se otočili a schválně dělali, že mě nevidí. Tak to ne. Do té rodiny já chodit nebudu. Říkala jsem to paní kurátorce i paní vedoucí, že poprvé se mi to stalo, že odmítám chodit do nějaké rodiny.“

sociální pracovnice, 24 let

Ve druhém pojetí je odmítnutí intervence chápáno jako **situačně podmíněné** rozhodnutí. Někteří terénní pracovníci fakticky odmítají pomoci nebo poskytnout službu, i když jsou vnitřně přesvědčení o klientově potřebnosti službu získat. Toto odmítnutí je vyvoláno situací, která je podle pracovníků pro poskytnutí pomoci nepříznivá. Většinou jde o situace, kdy se na úřadech projevuje „skrytý rasismus“, kdy „s úředníky na bytáku není řeč“, kdy „zaměstnavatelé mají nedůvěru k Romům nabízejícím svou práci“ apod. Faktické odmítání služby má v těchto případech podobu **znejistění výsledku intervence**. Terénní pracovníci v těchto situacích důsledně rozlišují mezi „pomohu“ a „pokusím se pomoci“.

„No můžu vám říct, že zatím jsem měl (s klienty - J.W.) jen dva menší problémy. Jinak absolutně ne. O komunikaci je tady ta práce a pak hlavně neslibovat, co nemohu splnit. To je základ toho, aby nevznikaly problémy. Říkám pomohu, zkusíme to, uvidíme. Když třeba zkusíme splátkový kalendář. A taky je učím ty slova. Říkám, musíte rozumět, když říkám slibuji, tak to slibuji, když říkám pokusím, tak to neznamená, že to máte jistý. Tak snažím se, aby toto pochopili.“

sociální pracovník, 57 let

Za kritérium legitimacy potřeby pomoci tato skupina pracovníků pokládá například **pečí o rodinu a děti**. Pokud klienti pečují o své děti, měli by být zvýhodněni při projednávání jejich bytových problémů. Jako kritérium potřebnosti pro některé pracovníky platí také **materiální situace rodiny** a zejména existence či neexistence vlastního bytu, který užívají. Uvedená kritéria oprávněnosti a potřebnosti služeb jsou pro tento okruh pracovníků důležitější než míra aktivity při řešení vlastních problémů.

„Romové jsou sice pasivní... ale ono záleží taky na podmínkách, kde žijí. ... Mnoho z nich nemá svoje byty. Jsou na vysokém nájmu. Děcka nemají na oblečení nebo boty.“

sociální pracovník, 54 let

Expertní typ orientace na klienta je mezi terénními pracovníky rozšířený zejména v situacích zvažování odmítnutí pomoci. Ke skutečnému odmítnutí služby však dochází pouze ojediněle. Nejčastěji projevovaným režimem intervence je servisní sociální práce, která se snaží uspokojit relativně přesně definovanou poptávku klientů. Uvedený způsob práce však poměrně často selhává, neboť terénní pracovníci nemají kapacitu všechny poptávané služby realizovat. Intervence posilující klientovy možnosti překonávat jeho sociální a životní problémy je nejméně častá. Vyžaduje vstřícnou aktivitu ze strany klienta a té jsou klienti schopní, podle odhadu dotazovaných, jen v přibližně 10 procentech případů.

8.1.2.2 Orientace na úředníky

Již z předchozího textu vyplývá, že orientace terénní sociální práce při městských úřadech je jednoznačně nevyvážená. Převládá orientace na zájmy a potřeby „osob ze sociálně vyloučených lokalit“, často chybí orientace sociální práce na potřeby a přání úředníků městských úřadů. V některých případech terénní pracovníci vystupují vzhledem k aktivitám ostatních odborů městských úřadů přímo konfliktně. Přesto jsme identifikovali ojedinele i pozitivní zájem o spolupráci s ostatními pracovníky samosprávného úřadu. Rozlišili jsme tedy tři základní typy orientace na úředníky při terénní práci: (1) orientace na spolupráci, (2) orientace na podávání informací a (3) orientaci na vzájemnou izolaci a nespolečnost. Za kritérium posouzení uvedené orientace nám sloužil zájem ostatních úředníků o spolupráci s TSP. Ukazatelem zájmu byla četnost případů, kdy se úředníci obraceli s žádostí o pomoc na terénní pracovníky.

V jednom výjimečném případě se obraceli úředníci na terénního pracovníka jako na „experta“, který může ostatním úředníkům na sociálním odboru podat úplnější informace o některém svém klientovi. Jde o romskou sociální pracovníci organizačně zařazenou na úřad městské části města Ostravy. Kolegové se na ní obrací také s žádostí o doprovod do rodiny v případě pracovnice zastupující státní péči o dítě nebo když potřebují pomoci se sepsáním splátkového kalendáře. **Vzájemná spolupráce** je hodnocena oboustranně pozitivně.

„Na překážky ze strany úřadů? ... Ne to ne. To nemohu říct. Se sockama na oddělení si spíš vzájemně vyměňujeme informace. Oni někteří ani nepoznají, že jsem Romka. ... Nevím, nic mě nenapadá.“

sociální pracovnice, 31 let

Za druhé, ve větším počtu případů jsme zaznamenali ze strany úředníků žádost o poskytnutí informací o některém klientovi terénního pracovníka. Nejde v těchto případech o spolupráci v pravém smyslu slova, ale spíše o úřední komunikaci, která může mít různé formy. Například přímé osobní komunikace nebo zprostředkované žádosti.

„Z bytáku se na mě obracejí často. Protože v tom domě na Přichystalové bydlím a protože domovní správa je tam tak třikrát do týdne. Obvykle řeší nějaký problém s nájemníky.“

sociální pracovník, 47 let

„No, úředníci se na mě přímo neobrací vůbec. Ale stává se čas od času, že po klientech chtějí, abych jim napsala doporučení. Například o hygienických podmínkách v domě.“

sociální pracovnice, 36 let

Různé formy a stupně spolupráce s ostatními úředníky z velké míry závisí na schopnostech, aktivitě a postojích samotného terénního pracovníka. V rámci jednoho úřadu jsme zaznamenali zcela odlišný režim spolupráce a komunikace s terénními pracovníky. Ukázalo se, že vyšší individuální kapacita ke spolupráci a komunikaci na úřadu je spojena (1) s typem motivace k terénní práci. Ti pracovníci, kteří zastávali dlouhodobě pozici „veřejného aktéra“ při řešení sociálních problémů Romů, mají větší zkušenost z jednání s úředníky, zachovávají si větší osobní odstup od jednotlivých případů a lépe komunikují s kolegy na úřadu. (2) Dalším osobním faktorem usnadňujícím komunikaci na úřadu je míra začlenění na formálním pracovním trhu. Osoby, které během své biografie dlouhodoběji vykonávaly placené zaměstnání, jsou lépe připraveny na komunikaci na úřadu. Jsou zvyklé spolupracovat s druhými lidmi a lépe přijímají pracovní povinnosti. (3) Konečně třetí proměnnou, která může do jisté míry souviset s úrovní spolupráce s úředníky, je obsah a úroveň dosaženého

vzdělání. Nejlépe organizačně začleněná terénní sociální pracovníce studuje druhým rokem na veřejnosprávní soukromé akademii maturitní obor veřejná správa.

I když charakter spolupráce terénního pracovníka na úřadu ovlivňují významně osobní a personální vlastnosti pracovníků, nepochybně významným faktorem rozvoje této komunikace a kooperace je také autorita vedoucího terénní sociální práce a jeho vliv na formování příznivé organizační atmosféry na pracovišti. Ukázalo se, že pozitivní příklady komunikace a spolupráce se omezují pouze na městský úřad v Ostravě a Olomouci, kde vedoucí terénní práce mají relativně vyšší organizační autoritu než v dalších sledovaných městech.

Za třetí, většina sociálních pracovníků, s nimiž jsme prováděli rozhovory, se ve své práci neorientuje na zájmy a potřeby ostatních úředníků městského úřadu. Vzájemná tolerance se projevuje obvykle v okruhu nejbližších kolegů na odboru sociálních věcí. Vzhledem k pracovníkům ostatních oddělení však většina terénních pracovníků zaujímá spíše **izolacionistický a obranný postoj**. Vychází přitom z přesvědčení, že o jejich práci nemají zaměstnanci městského úřadu zájem nebo z představy, že Romové jsou na úřadu diskriminovanou společenskou skupinou a že je lépe se všem diskriminujícím překážkám vyhnout.

„Ze strany bytáku není ochota s námi spolupracovat. Měli jsme jednu schůzku s bytákem, no kolegyně něco organizovala... ale mělo by to být častější....No, kdybychom asi opravdu chtěli, tak bysme se mohli setkávat víc.“

sociální pracovník, 22 let

„Spolupráce s bytovým odborem? Cha cha... Víte já jsem kdysi zprostředkovala setkání vedoucího bytového odboru a ostatních odborů s našimi lidmi. Docela se mi to podařilo. Ale vy si to představujete tak, jako bychom jim měli říkat, komu mají přidělit byt? Já vlastně ani nevím, jak bych s nima měla v takovém případě jednat. Do těchto věcí si bytáček zasahovat nenechá. A upřímně řečeno ani nechci zasahovat...“

vedoucí sociální pracovníce, 43 let

8.1.3 Navazování kontaktu s klienty

Významným ukazatelem přístupu k terénní sociální práci a také režimu intervence jsou obvyklé způsoby navazování kontaktů s klienty. Z rozhovorů vyplynulo, že mezi pracovníky jsou rozšířené dva základní způsoby navazování kontaktů s klienty: aktivní a pasivní. „Aktivní“ způsob navazování kontaktů spočívá v tom, že terénní pracovníci cílevědomě vyhledávají v lokalitě nové problémové klienty a nabízejí jim své služby. Tento druh „aktivního“ vyhledávání přitom nevyklučuje stereotypní postupy. Kontakty takto získané mohou být náhodné. „Pasivní“ navazování kontaktů definujeme tak, že terénní pracovník je vyhledán nebo osloven klientem. Zpravidla takovému kontaktu předchází informační nebo pracovní aktivita terénního pracovníka v lokalitě a vytvoření určitého „jména v lokalitě“. Oba postupy se v reálné terénní sociální práci vzájemně prostupují a dochází k nim současně. Přesto lze mezi terénními pracovníky jasně diferencovat podle toho, jaký způsob navazování kontaktů v jejich práci převažuje.

Za prvé při terénní práci **převažují spíše pasivní formy** navazování kontaktů. Ukázalo se, že převaha této formy navazování kontaktů je vcelku přesným ukazatelem **stabilizace terénní práce** v lokalitě. Předpokládá se, že terénní pracovník získá ve své lokalitě **důvěru klientů** a že dojde mezi lidmi k rozšíření „vědomí užitečnosti“ jeho práce. Další významnou podmínkou uvedeného způsobu navazování kontaktů je **fungující sousedská komunita** v sociálně vyloučených lokalitách. Potenciální klienti se seznamují

s výhodami služeb terénní práce od svých sousedů a známých. Případně od dalších aktivistů sociální práce ve městě, ke kterým mají větší důvěru.

„Ke klientům se dnes už nedostávám já, ale oni oslovují mě. K těm novým se dostávám tak, že mě osloví sami na ulici nebo u někoho doma...“

sociální pracovnice, 24 let

Další nezbytnou podmínkou stabilizace terénní práce v lokalitě je však také **délka působení** terénního pracovníka a míra jeho **činnorodosti**, s kterou v tomto období v lokalitě působil. V tomto předešlém období se vytváří základ důvěryhodnosti aktivisty terénní práce.

„Oni chodí dnes za mnou. Pokud dostanou nějaké předvolání nebo papír, tak se už naučili... Dá se říct, že jsou natolik chytrí, že teď už přijdou. K té změně ale došlo někdy v červnu, po půl roce....“

sociální pracovník, 47 let

Za druhé, při kontaktování klientů převažuje **aktivní způsob jejich vyhledávání**. Pokud je tento režim kontaktů dlouhodobý, svědčí obvykle o **nedostatečném začlenění** terénního pracovníka do lokality, ve které působí. Při rozhovorech jsme se s ním setkali výjimečně. V tomto ojedinělém případě bylo nedostatečné začlenění spojeno také s nespokojeností nadřízeného, který uvažuje o výměně terénního pracovníka. Neschopnost stabilizovat terénní práci v lokalitě je pravděpodobně hlavní příčinou vysoké fluktuace terénních pracovníků v programech při městských úřadech. V tomto konkrétním případě budování důvěry s klienty naráželo také na **překážky v podobě kastovního systému** v rámci romského společenství. Terénní pracovník patří mezi skupinu tzv. olašských Romů, která nemá u ostatních romských skupin vysoký sociální statut.

„Kontakty navazuju tak, že buď mi to řeknou nadřízení nebo k tomu sám dojdu.... Jak? No jdu dům od domu a ptám se. ...Sami klienti za mnou přijdou tak dva z deseti....“

sociální pracovník, 54 let

Pokládáme rovněž za významné, že uvedený sociální pracovník měl **vyhraněnou osobní motivaci** pomáhat Romům v boji proti jejich diskriminaci. Vyhraněná stranická názorů a postoj obhájce „romských práv“ vedly ke skutečnosti, že se mu nepodařilo navázat spolupráci na městském úřadu, kde podle jeho vlastních slov byl také „diskriminován“ některými úředníky.

„Terénní sociální pracovník by měl mít především - jestli nemá malér a dělá svou práci poctivě a dobře - tak by ten úřad měl brát jeho práci trochu vážněji a měl by mu dát větší vážnost. Prostě zvýšit pozici a aspoň to ocenit... tu snahu, že jsem jejich pomocníkem a že jim pomáhám s jejich problémy. Ale kolikrát cítím pohledama, že si jen hraju na něco. Prostě Rom - si myslí - a chce si něco dokazovat. Nejde mi o to. Chci jen, abychom všichni pro ty Romy něco udělali...“

sociální pracovník, 54 let

Uvedený případ popisuje zvláštní „**bludný kruh odmítnutí**“ terénního sociálního pracovníka. Při počátečních kontaktech aktivista není schopen získat autoritu a důvěru svých klientů. Jeho přehnaná motivace pomoci Romům bojovat proti diskriminaci je pravděpodobně podmíněna snahou získat si důvěru klientů. Malá míra osobního (emocionálního) odstupu od řešených problémů vyvolává konflikty s úředníky a znemožňuje dosažení uspokojivých

výsledků. Nižší úroveň úspěšnosti a vyřešení problémů klientů vede ke ztrátě dalšího kreditu mezi romskými klienty. Nadřícený uvažuje o propuštění terénního pracovníka nebo přeřazení na jinou funkci. Předpokládáme, že teorie bludného kruhu odmítnutí terénního pracovníka je mechanismus, který má obecnější platnost v programu terénní sociální práce při městských a obecních úřadech. Pokládáme ho za jednu z významných příčin vysoké fluktuace terénních pracovníků v programu. Ve zkoumaném souboru pracovníků ze čtyř velkých měst dosahovala meziroční fluktuace 50 procent.

8.2 Definice problému a strategie jeho řešení

Cíle a efekty terénní sociální práce jsou do značné míry předurčeny způsobem definování problémů, s nimiž se pracovníci v sociálně vyloučených lokalitách setkávají. Jestliže modelovým cílem posuzované terénní práce má být posílení vlastních zdrojů a schopností sociálně nejslabších obyvatel městských enkláv překonávat chudobu a sociální vyloučení, pak musíme předpokládat, že pracovníci budou vnímat a interpretovat jako problematické především situace masivního sociálního vyloučení související s absolutní chudobou, ztrátou trvalého bydlení, rozpadem rodiny a odloučením dětí od rodičů.

Definici sociálních problémů v uvedených lokalitách budeme sledovat podle několika „oblastí vědění“ a „referenčních rámců“, které jsme označili „pojetí klienta terénní sociální práce“, „strukturovanost představy o problému“ a „hodnocení závažnosti problému“.

8.2.1 Pojetí klienta

V předchozí kapitole jsme ukázali, že pracovníci jsou při výkonu činnosti jednoznačně a téměř jednostranně zaměřeni na potřeby a zájmy svých klientů. Významným ukazatelem způsobu definování problémů se proto stává pojetí **obvyklého klienta**. Při rozhovorech jsme identifikovali několik typických definic klientů, které se v rozhovorech s terénními pracovníky objevovaly opakovaně. Jsou to (1) představa člověka na samém sociálním dně, (2) představa neinformovaného klienta, (3) obraz klienta diskriminovaného úřady a společností, (4) představa klienta nedodržujícího občanské povinnosti a (5) definice klienta zneužívajícího služeb terénní práce.

Představa klienta jako **osoby na sociálním dně** se v rozhovorech objevovala jen zřídka. Obvykle je tento typ klienta interpretován jako člověk (rodina), který se sám nemůže ze své obtížné situace dostat a jehož chudoba má progresivní vývoj. Osoby na sociálním dně mají především **dluhy**. Dluhy na nájmu, které vytvářejí reálnou možnost vystěhování z bytu a umístění dětí do ústavních zařízení mimo rodinu. Dluhy u lichvářů, kteří si podmaňují a vykořisťují dlužníky při vymáhání vysokých úroků a při nevýhodném zaměstnávání jako formě odpracování dluhu.

„Já cítím, že bych měl být mostem pro ty sociálně nejslabší. ... Jací to jsou? Většinou jako z té propasti se nemohou dostat. Jsou to třeba dluhy na nájmu. Tluču jim do hlavy, že hlavně toto platit, aby mohli bydlet s dětma a žít v rodině. Takto je vedu... a pak další věci. ...“
sociální pracovník, 57 let

Ve více případech jsme identifikovali představu, že v nejhorší situaci jsou malé **děti v těchto sociálně slabých rodinách**. Jejich „dno“ je spojováno s tím, že se o ně rodiče málo starají, že nejsou schopné ukončit řádně základní školu, nemají kolem sebe prostředí, které by je vychovávalo a podporovalo v jejich vzdělávání. V krajním případě je toto dno spojeno se situací, kdy vlastní rodiče nutí děti k výkonu trestné činnosti.

„...No ještě děti od 6 do 15 let. Ještě to není úplně jak bychom si představovali, ale máme tam na základní škole dobrou romskou asistentku. Ona se se mnou radí a já taky, když je nějaký

problém, tak jdu za ní. Rozvíjíme volnočasové aktivity ve sklepních prostorách domu, tam je taková klubovna.“

sociální pracovník 47 let

O situaci v klubovně uvedeného domu vypovídá citát z rozhovoru se sociální pracovnící, která v době dotazování řídila provoz klubovny a vytvářela volnočasové programy pro romské děti školního věku nejvíce sociálně vyloučených rodin ve městě:

„...Ted' se ponejvíce zabývám těmi dětmi. Dělán to asi 3 měsíce, od července. A to z toho důvodu, že paní, co to dělala přede mnou, se na to absolutně nehodila. No a já s dětma dělám celej svůj život v nějakých dobrovolných organizacích a zajímalo mě to etnikum... Můžu říct, že za těch pár měsíců, co jsem tady, jsem ztratila všechny falešné humanistické představy. Takže už to vidím syrově jako v tom reálu. Takže tady máme například to plexi. On sem přide někdo a říká, je oni tady mají mříže. Jenže ted' už to chápu. Když po vás někdo párkrát hodí šutr nebo párkrát na vás plivne...Když jsem tu byla druhej den, tak mě třeba vzali ocelovou tyčkou přes hlavu. Jo, desetiletěj kluk....“

terénní pracovníce, 37 let

Rozhovor se stejnou terénní sociální pracovnící dále přiblížil obtížnou životní situaci malých dětí v těchto rodinách na sociálním dně. Současně ukázal na malou pravomoc a nedostatečnou organizační autoritu terénních pracovníků v těchto krizových sociálních situacích jednat.

„...Vůbec ale nevím, jak to bude, když se zruší zvláštní školy. Protože to vidíme i tady, máme tu děti s vadami, třeba ta Darinka má logopedickou vadu. Takže ty děcka, když jsou doma a jsou zaostalejší, tak se vůbec nedostanou k řeči a projevuje se to tím, že mlčí. Navíc si myslím, že v té rodině je domácí násilí, jenže ta matka v životě... to je otrokyně. No tak já se třeba snažím s ní tady mluvit. Už jsem ve spojení s tou logopedkou. Jenže tři hodiny, když by potřebovala soustavnou péči? To je málo. Tam by bylo potřeba nahlásit, co se tam děje. Jenže já bych tam nešla. Mám strach. A nejsem ani kompetentní k tomu rozhodnout. A sociálku, tu jsem tady od července neviděla. Ani jednu sociální pracovníci.“

terénní pracovníce, 37 let

Druhý typ rozšířené představy pojímá klienta **jako neinformovaného člověka**. Tato neinformovanost podle terénních pracovníků vyvolává závažné důsledky zejména při jednání s úřady, plodí existenciální úzkost ze života mezi „bílymi“ a nedůvěru v kontaktech s nimi. Neinformovanost dále **podporuje a zvyšuje izolaci** od občanských oprávnění různého druhu a činí klienty **manipulovatelnými**. Pro velkou část terénních pracovníků se stalo poskytování informací a poradenství v různých obtížných situacích klientů významnou náplní práce. Jen v menším počtu případů je poskytování informací doplněno doprovodem na úřad a zprostředkováním dorozumění mezi klientem a úředníkem. Nicméně na městských úřadech, kde mají vedoucí terénních pracovníků vyšší organizační autoritu, k této mediaci pravidelně dochází.

„Co je přesně cílem mojí práce?...Takto bych vám to řekla... Když oni přijdou za sociální pracovnící, tak to z nich leze jak z chlupaté deky, nemohou se jasně vyjádřit... oni totiž mluví česko-slovensky a romsky. Kdežto, když my je vyslechneme, tak tomu rozumíme rychleji, jsme taky Romáci. A stejně tak zprostředkováváme informace i klientům.“

sociální pracovníce, 31 let

Terénní pracovníci v rozhovorech identifikovali různé příčiny neinformovanosti. Jedním z významných zdrojů nedostatku informovanosti klientů je podle nich **sociální izolace a atomizace** samotného sociálně vyloučeného **společenství**. Tato slabá vnitřní organizace romského společenství podle terénních pracovníků prohlubuje **životní pasivitu** jednotlivců a klade překážky sociální práci s nimi. Romské společenství se v těchto podobách atomizuje a rozděluje podle hranic jednotlivých rodin a domácností. K věcem a událostem odehrávajícím se za hranicemi tohoto úzkého světa vlastní rodiny neprojevují pozornost, nejeví o ně zájem. Uvedená představa o slabé sociální organizaci vyloučeného společenství se v rozhovorech objevila opakovaně, i když zřídka. Důraz na cílevědomou snahu oživit veřejný život ve vyloučených lokalitách jsme zaznamenali zejména mezi terénními pracovníky na městském úřadu v Hradci Králové.

„Nevím, někdy se mi zdá, že tyhle lidi maj v sobě spoustu síly, ale nemají nikoho, kdo je nakopne a kdo jim řekne, že něco je možný. Ale zase na druhou stranu jsem... nevím... my pronikáme do velký komunity, o které se říká, že v ní lidé o sobě vědí. Ale my jsme si při pořádání tady tý velký kulturní akce ověřili, že to tak vůbec není. Jsme vycházeli z toho, že jsou v jednom baráku, tak že si to řeknou a oni nám pak povídali, že my o tom nevíme. Takže my pracujeme na stejných problémech, ale s každým zvlášť. Je to sice individuální práce, ale je to strašně zdoluhavý. Někdy by stačila nějaká kolektivní informace.“

sociální pracovnice, 24 let

Naopak více terénních pracovníků zastávalo názor, že příčinou neinformovanosti klientů jsou problémy s českým jazykem. Poměrně velká část zejména starších klientů prakticky **neumí číst a psát**. Dostávají se do nepřekonatelných potíží při komunikaci se školou a správními úřady. Jinou příčinou neinformovanosti je **absence základní rodinné výchovy**. Mnohé z mladých žen nemají zvládnuté základní návyky a dovednosti spojené s péčí o děti a s vedením domácnosti, neumí efektivně nakupovat. Dostávají se tak snáze do finančních potíží než jiné ženy a jejich domácnosti.

Třetím typickým klientem je **člověk zažívající diskriminaci** ze strany úřadů a společenských institucí. Za diskriminované jsou považováni především klienti, kteří se snaží sami zlepšit svou sociální a pracovní situaci a nemají přitom oporu na straně úřadů nebo jejich aktivita zůstává ostatními společenskými autoritami (zaměstnavatelé, učitelé atd.) ignorována. S uvedeným pojetím klienta jsme se setkali často, a to nejméně v polovině rozhovorů se sociálními pracovníky. V některých z nich byla negativní **diskriminace** (znevýhodňování) terénními pracovníky **zaměňována za „neposkytnutí pomoci“**. Tato část respondentů popisovala spojení mezi „odmítnutím pomoci“ ze strany úředníků nebo zaměstnavatelů a emocionální reakcí jejich klientů. **„Odmítnutí pomoci“** je klienty někdy **chápáno jako zvláštní „forma zneuctění“** nebo „způsob ponížení“, proti kterému se ohrazují. Pro některé klienty je odmítnutí pomoci také odmítnutí žádosti o zaměstnání zaměstnavatelem. V těchto fázích rozhovorů jsme identifikovali některé zvláštnosti kulturní identity obyvatelstva sociálně vyloučených lokalit s převahou příslušníků romského etnika.

„...Já jsem měl teď konkrétní případ, kdy jsme potřebovali jednorázovou finanční výpomoc pro zdravotně postižené dítě. Šlo o potíže s horními cestami dýchacími, byla tam nutná lázeňská péče, a tak jsme šli na sociální odbor za novou sociální pracovníci, viděl jsem ji poprvé. Bylo zarážející už to, že odpovědi byly velmi vyhýbavé. My jsme se jí snažili vysvětlit o jakou rodinu jde, jaký je to případ, že jde o dítě se zdravotními komplikacemi a tak...No vzali jsme to trochu zešíroka. A pak paní řekla: ale toto jsou věci, které mě nezajímají. A tak jsem se neudržel a ještě jsem se vrátil, až tam klientka nebyla a řekl té úřednici, že vlastně tam má řešit problémy lidí, ale ve skutečnosti je ještě v jejich těžkostech sráží a ponižuje...“

sociální pracovník, 29 let

Někteří sociální pracovníci v rozhovorech **rozlišovali** mezi diskriminačním odmítnutím pomoci, které může být pro klienta ponižující, a mezi odmítnutím pomoci v důsledku nenaplnění občanských oprávnění k pomoci nebo podpoře. Uvedené významové rozdíly byli schopni lépe rozlišovat pracovníci více začlenění do činnosti sociálních odborů městských úřadů a dále aktivisté, jejichž motivace pomáhat Romům nebyla tak vyhraněně osobní a spojená s prožitkem diskriminace.

Terénní pracovníci v rozhovorech popisovali různé specifické druhy diskriminace svých klientů. (1) Častým druhem diskriminace je **aktivní znevýhodňování klientů na pracovním trhu**. Velká většina respondentů uváděla příklady, kdy romský žadatel o práci byl odmítnut bez toho, že by se zaměstnavatel zajímal o jeho pracovní schopnosti a kvalifikaci. Rovněž uváděli příklady „nespravedlivého“ propouštění Romů. Často terénní pracovníci reprodukovali příběhy ze svého nejbližšího okolí a ze své rodiny.

„Za hlavní problém považuju nedůvěru zaměstnavatelů. Je třeba neházet všechny Romy do jednoho pytle a neodmítat je, když ještě stojí mezi dveřma...to je největší problém, ... ta diskriminace Romů při hledání zaměstnání....“

sociální pracovník, 57 let

(2) Dalším druhem diskriminace je podle některých terénních pracovníků **ignorování žádostí** o zlepšení bytových podmínek, pokud si **žadatel plní občanské povinnosti**. Za tyto občanské povinnosti jsou chápány řádné placení nájemného a služeb v bytě, zajištění péče pro děti (očkování, děti pravidelně chodí do školy), udržování pořádku v bytě a okolí a případně stabilní zaměstnání. Uvedené projevy občanského chování nejsou tedy pojímány jako normální chování, ale jako chování opravňující k určitým zvláštnostem a realizaci vyrovnávacích postupů v podobě přestěhování do bytu vyšší kategorie nebo přestěhování do jiné části města. Referenčním rámcem pro hodnocení klientů v takových případech zůstávají obyvatelé sociálně vyloučených lokalit se svými problémy, nikoliv zásady občanského chování předpokládané úředníky městských samospráv.

„Největší bariéry tvoří samy obvodní úřady. Nejsou vstřícné. Dokonce i když sami Romové se pohnou jako první, nemá to od nich žádnou odezvu...“

sociální pracovník, 57 let

V jednom rozhovoru jsme zaznamenali zvláštní případ znevýhodnění romské rodiny, která žije řádným a občansky spořádaným životem. Kvůli svým zásadám se dostala do konfliktu se sousedy. Tradiční romská sousedská komunita je ze svého středu vylučuje. Její žádosti o přestěhování ze špatných bytových podmínek jsou však bytovým úřadem „ignorovány“ a neřešeny s odkazem na nedostatek volných bytů. Uvedený případ dvojího vylučování a diskriminace je pravděpodobně typický pro romské klienty, kteří přijali životní strategii přizpůsobení se podmínkám života ve „většinovém společenství“ a hledají vlastní cestu, jak se vymanit z existence na okraji společnosti.

„No a já jsem si vytipoval pět nájemníků tam, pro které je to bydlení očistec a chtěli by jinam. Oni nemají dluh na bytě, nemají problémy s nájmem, děti posílají řádně do školy, na očkování, mají v bytě čisto. Často víc jak nějaký bílí lidi. A těchto pět rodin tam trpí. Dokonce i ze strany nepořádných Romů došlo k fyzickému násilí a majoritní společnost je nechce přijmout. Tak tyto rodiny mají fakt o svou existenci strach.“

sociální pracovník, 54 let

Z rozhovorů vyplynulo, že pojetí klienta jako diskriminovaného úřady, zaměstnavateli i svým bezprostředním sousedským okolím je typické pro pracovníky, jejichž motivace „pomáhat druhým“ byla spojena s osobním prožitkem sociální nespravedlnosti a diskriminace. Přesto však pokládáme za prokázané, že problém dvojího vylučování reálně existuje. Klienti s tímto problémem představují perspektivní cílovou skupinu, které by politika sociální inkluze měla věnovat samostatnou pozornost.

Čtvrtým typem klienta, který bylo možné v průběhu rozhovorů opakovaně a často identifikovat, je **představa člověka nedodržujícího základní občanské povinnosti**. Mezi tyto nesplněné povinnosti patří především vysoký a dlouholetý dluh na nájemném a neplacení nájemného a služeb spojených s bydlením.

Důvodů častého rozšíření uvedeného pojetí klientů terénní sociální práce je hned několik. Neplacení nájemného a následné riziko vystěhování z bytu a odloučení dětí od rodičů se stalo nejčastějším motivem vyhledání terénního sociálního pracovníka. Sepisování splátkových kalendářů, poradenství a rozporování některých správních rozhodnutí ve vztahu k bydlení se stalo běžnou součástí činnosti terénních pracovníků ve sledovaných městech.

Dalším důvodem je skutečnost, že realizace úředních vystěhování dlouhodobých neplatičů z původních bytů a také restituce některých starých domů v centru měst vyvolaly v uplynulých letech zrod městských enkláv, kde je vystěhováváno sociálně slabé, převážně romské obyvatelstvo. Rozsah tohoto sociálního problému a jistá pozornost veřejnosti v některých městech (Ostrava, Olomouc) vyvolal postupný zájem vybraných lokálních politiků o jeho řešení. Vytvořil se tak přece jen určitý „oficiální“ tlak na městské úřady, aby organizovaly terénní sociální práci v lokalitách nejvíce postižených sociálním vyloučením.

Pojetí klienta nedodržujícího základní občanské povinnosti nabývá mezi terénními pracovníky různých významů. Neplacení nájemného a dluhy nejsou zdaleka ve všech případech spojeny s uplatněním sankce terénních pracovníků ani s přesvědčením o správnosti takové sankce. V tomto pojetí klienta se terénní pracovníci nejviditelněji odlišují od úředníků a pracovníků bytových odborů úřadů městských samospráv. Pro terénní pracovníky je kritériem pro rozdělení klientů míra jejich osobního zavinění, že si neplní základní povinnosti spojené s bydlením. V průběhu rozhovorů jsme identifikovali (1) klienty - neplatiče, dále (2) klienty - opozdilce a konečně (3) klienty - hříčky objektivních vlivů.

Klienti - neplatiči jsou definováni jako osoby, které dlouhodobě neplní své povinnosti spojené s placením nájemného a poplatků za služby spojené s bydlením. Ve svém chování jsou těžko ovlivnitelní, ve skutečnosti **nemají zájem splácet dluhy**. Pro klienty - neplatiče podle názoru terénních pracovníků je jen obtížné něco udělat. Práce s nimi nemá velký smysl a zdržuje od řešení problémů, které má skutečně význam řešit. Klienty, kteří nemají zájem své dluhy opravdu splatit, tvoří pravděpodobně více kategorií obyvatel. Předpokládáme, že většinou jde o osoby nebo rodiny, které se zadlužili do té míry, že jejich dluh je za současné úrovně příjmů „nesplacitelný“. Splácet dluh pro ně přestalo mít cenu. Menší část neplatičů mohou tvořit osoby neplaticí z principu, osoby vnímající postup úřadů jako nespravedlivý nebo diskriminující. Uvedené předpoklady však bude nutné dále ověřit.

„Nejčastější problém tady je bydlení. Buďto mají lidi vyklidit bydlení, nebo nezaplatili nájem. Většinou všichni už tady mají splátkový kalendář, takže se s nima nic moc dělat nedá. Máme informace v počítači o tom, kdo platí, neplatí a kdo má platit. Ta naše databáze je propojena na bytůvek, to je výhoda... Vy myslíte jaký efekt má naše práce pro tyto lidi? No já se na to dívám dost negativisticky. Myslím, že moc ne. Hlavně ti dospělí jsou přesvědčení vo svý pravdě, mají to hodně hluboko zažitý a moc s nima nepohnete...“

sociální pracovník, 22 let

Oni mají dluhy a přitom přijdou žádat o lepší byt?! ... Vždyť já taky, kdybych chtěl obecní byt, tak musím zaplatit nějakých dvěstě tisíc na ruku. Ono se tu často objevuje problém pozitivní diskriminace... alespoň se mi to tak zdá.“

vedoucí sociální pracovník, 34 let

Specifickou skupinu klientů, kterou také zařazujeme k uvedenému typu, tvoří podle terénních pracovníků **tzv. vlamači**, kteří neoprávněně obsadili volný byt určený například k demolici nebo naopak k rekonstrukci. V silně sociálně vyloučených lokalitách se terénní pracovníci běžně setkávají s bydlením u příbuzných nebo známých „na černo“, **bez přihlášení** na úřadu. Takových osob žije v těchto enklávách velké množství. Například v nejproblematičtější lokalitě města Olomouc terénní pracovníci odhadují, že na 70 rodin řádně přihlášených připadá přibližně 50 dalších, které se vyhýbají přihlášení k pobytu.

Uvedené pojetí klienta je typické pro neromské sociální pracovníky nebo pro mladé terénní pracovníky s tzv. průzkumnou pracovní motivací (viz výše). Objevovalo se však v rozhovorech spíše ojediněle. Rovněž obecná představa terénních pracovníků o množství klientů uvedeného typu je taková, že představují spíše marginální část jejich klientely. „Nejtvrdší jádro“ těchto neplatičů, tedy osoby neoprávněně užívající bytové prostory nebo osoby bez přihlášení se klienty terénní sociální práce stávají velmi zřídka.

Klienti - opozdilci se vyznačují také vysokými dluhy a neplacením nájemného. Jsou to však lidé, kteří se z různých důvodů **přichází poradit pozdě**. Zpravidla v situaci, kdy jim bezprostředně hrozí soudní vystěhování z bytu a kdy jejich dluhy nabyly pro ně astronomických rozměrů. Jsou však podle dotazovaných pracovníků **ochotni v této situaci něco udělat**, mají nějakou strategii dalšího řešení. Terénní pracovníci jsou ochotni uvedeným klientům pomoci. Hlavní příčiny situace spatřují v neinformovanosti a ve špatném hospodaření s finančními prostředky nebo v tom, že klienti dlouho hledali důvěru k terénnímu pracovníkovi. Rozhovory ukázaly, že důvěra klientů v terénního pracovníka může být specifickým faktorem zvyšujícím jejich informovanost a také zájem neplatičů o větší splátkovou kázeň.

„Ne nerozlišuju, ... ani manželka, (skočil mi do řeči a mluvil o překot - J.W.) ona je správcová v hotelovém domě. Pomáháme všem, kteří přijdou. Ale kolikrát se stane, že už jim pomoci nemůžeme...přichází pozdě.“

sociální pracovník, 57 let

„Říkám jim, že důležité je, aby platili nájem... No spíše jim radím, jak mají jednat, jak mají užívat své peníze, když je dostanou. Protože Romové mají jeden problém, že oni žijí přítomností. To se budou muset jako naučit, ale to je na dlouhou dobu.“

sociální pracovník, 54 let

„To, co mě často vadí, je nezájem klientů. To co by pomohlo je, že musí získat ponaučení. Když se spálí, tak podruhé přijdou dříve.“

sociální pracovníce, 31 let

„Teď už je to tak, že přijdou. Pokud dostanou nějaký papír, tak se dá říct, že jsou natolik chytrí, že teď už přijdou. K té změně došlo až tak v červnu....“

sociální pracovník 47 let

Vedoucí terénních pracovníků vysvětlila výše uvedený citát svého podřízeného následovně:
„Důvěra klientů souvisí úzce s autoritou teréňáka.... No a je zajímavý, že v lokalitě P, kde byly sestěhované rodiny z různých míst, tak tam nechtěli brát pana V. vážně asi půl roku.“

Teprve po té akci, co tam zřídili samosprávu pro ten úklid, tam došlo ke zlomu, a stojí za ním. A dokázal si to pan V. prosadit. Komplikovalo mu situaci také to, že prvního půl roku tam bydlelo několik rodin německých Roma sinty, pro které nebyl tak úplně přijatelný.“

vedoucí sociální pracovnice, 53 let

Klienti - hříčky objektivních vlivů jsou pojímáni jako neplatiči, jejichž potíže jsou z velké části způsobeny podmínkami, které nemohli sami ovlivnit. Jako hlavní příčinu zadlužení vidí někteří pracovníci v příjmové chudobě svých klientů a v relativně vysokém nájemném za své byty. Poukazují také na nekompromisní jednání některých úředníků a správců nemovitostí, kteří chtějí, aby dluhy na nájemném splatili hned v plné výši.

„No můžu vám říct, že ty nájem jsou dost vysoký. Na to v jakých podmínkách tam bydlíme. Ty byty jsou vlastně jen svobodárny. Já platím 3 290 nájem, 4 000 korun služby.“

sociální pracovnice, 36 let

„Tvrdý postup“ úředníků často roztáčí spirálu „nežádoucí inkluze“. Splátkové kalendáře pak přestávají plnit svou inkluzivní funkci. Jestliže bydlení je drahé a odklad splácení je zřídka možný, často dochází k tomu, že lidé, kteří neplatí, si musí na další platbu nájemného půjčit. Roztáčí se tedy **kolotoč splácení**, v němž významnou roli hrají nejdříve příbuzní a potom lichváři, kteří využívají tvrdého postupu úřadů.

Terénní pracovníci v rozhovorech uvedli i jinou představu o objektivních vlivech působících na zadlužení svých klientů. Spatřují je v minulém režimu správy bytového fondu měst a obcí, kde panovala jiná pravidla a podmínky. Řada nejasností a otázek **z minulosti zůstala nevyřešena** a v současnosti mají jejich klienti řešit problémy a splácet dluhy, které vznikly v těchto starých podmínkách.

„Já mám tady jednu rodinu, o kterou se starám dlouhodobě druhým rokem a ta rodina užívá neoprávněně byt. Je to důsledek, když byt obsadili za dob totality, kdy spousta lidí takto řešila svou bytovou situaci. Tehdy ta bytová správa nad tím přivřela oči. A tak to bylo nastavený, průchozí. Nejde o to, že by ta rodina ten byt vykopla, jak se lidově říká, ale musela si ho uklidit, byl zaneřáděný. A je to opravdu byt v hrozném stavu to není ani čtvrté kategorie. Topení na tuhá paliva, studená voda, no prostě hrůza. A ta rodina to je opravdu taky sociální dno. Bydlí tam nějakých 15 nebo dokonce 17 let. Je to rodina, která čítá 9 lidí...Kam se teď mají přestěhovat?“

sociální pracovník, 28 let

Pátým typem klienta, který pracovníci opakovaně uváděli, jsou **osoby, které služeb terénní práce zneužívají**. Pod termínem zneužívání si terénní pracovníci nejčastěji představují vypočítavé jednání, snahu získat za pomoci terénního pracovníka nějaké **neoprávněné nebo nelegitimní výhody**. V tomto pojetí je zneužívání často spojeno s klientem - neplatičem, který nemá zájem vyrovnat své dluhy na nájemném. Dalším typickým příkladem je snaha klientů zahladit nebo obejít nedostatky v rodičovské péči. Pracovníci se liší v hodnocení četnosti výskytu zneužívání. Ti, kteří vypočítavé klienty ztotožňují častěji s neplatiči, identifikují zneužívání jako časté, ti pracovníci, kteří přijímají menší míru zavinění svých klientů na nesplácení nájemného, identifikují zneužívání v menším počtu případů.

Zneužívání má však pro některé pracovníky také význam **nespolehlivého jednání**, které ztěžuje nebo dokonce znemožňuje výkon terénní práce. Typickým příkladem je nedochvilnost nebo nedodržování předchozím úmluv. Tyto vlastnosti klientů však terénní pracovníci většinou přisuzují obecně povaze romského etnika. Při překonávání této těžkosti

vykazují poměrně velkou míru tolerance, na kterou se dá usuzovat ze skutečnosti, že nespolehlivost klientů nesnižuje úroveň uspokojení terénních pracovníků z jejich práce. V tomto druhém pojetí je „zneužívání“ spojeno spíše s osobou terénního pracovníka samotného a ne se zneužíváním služeb terénní práce.

„Často se mi stává, že přijdu po domluvě ke klientovi a oni nejsou doma. Nebo si sjednáme schůzku a oni přijdou za hodinu. Tak tam čekám a nebo přijdu příště, když jdu náhodou kolem za jiným klientem... Tu nespolehlivost pokládám docela za problém ve své práci.“

sociální pracovnice 31 let

„Nejvíc mě štve, že se s nima domluvím, že tehdy a tehdy se sejdem třeba na úřadu... a oni tam nepřijdou. Já tam čekám třeba se sockou a oni si nepřijdou. Pak se dovím nějakou výmluvu...“

sociální pracovnice, 24 let

8.2.2 Strukturovanost problému

Významným kritériem hodnocení adekvátnosti služeb sociální práce je jasnost a konkrétnost chápání problémů, s nimiž se klienti na pracovníky obrací. Celkově lze konstatovat, že většina terénních pracovníků dokázala **adekvátně pojmenovat obecné problémy**, které zatěžují obyvatele sociálně vyloučených lokalit v jejich městech. Za hlavní problémy svých sociálně vyloučených klientů označili „dlouhodobou nezaměstnanost“, „nízkou úroveň vzdělání“, „chudobu“ a „bydlení“. Jen v některých případech jsme zaznamenali přesnější formulaci, například „hrozbu vystěhování“ z bytu. Dále za problém rodin klientů považují „špatný školní prospěch“ a „problémy ve škole“ romských dětí. Všichni pracovníci se také shodují v názoru, že mezi hlavní problémy klientů patří jejich „diskriminace ve společnosti“, která byla v některých případech specifikovaná jako diskriminace od úřadů nebo zaměstnavatelů.

Uvedené formulace však mají ve většině případů podobu „obecných jazykových frází“. Podle našeho názoru jejich obsahem jsou spíše „**stereotypizované představy**“, které nejsou podloženy explicitně vyjádřenými obecnými znalostmi o rozsahu a příčinných souvislostech jevů, které tyto problémy vyvolávají. Respondenti v průběhu rozhovorů nedisponovali znalostí základních ukazatelů o míře nezaměstnanosti ve městech ani jiných statistických ukazatelů vztahujících se k vyjmenovaným problémům. Pro menšinu romských terénních pracovníků platí, že jsme při rozhovorech s nimi narazili na významné těžkosti v dorozumění, pokud jsme položili obecnější dotazy. Tuto skutečnost dokládá následující ukázka. Obecnější dotazy jsme v takových případech museli přeformulovat velmi konkrétně.

Otázka:

Jaké jsou cíle vaší práce?

Odpovědi:

- *„Pomáhat klientům....“*
- *„Teréňák zas nemá tak velkou možnost ovlivnit situaci Romů v Olomouci...Ale ten dům je nejhorší lokalita...“*
- *„Vzhledem k tomu, jaká situace na okrsku je mezi bílými a Romy, tak si nekladu obrovské cíle. Jen jako krátkodobé cíle. Spíš, že budu něco dělat a že se to kapánek pohne.“*

Všichni pracovníci však byli schopni popisovat **konkrétní problémy** svých jednotlivých klientů a reprodukovat „příběhy jejich řešení“. V těchto jednotlivých případech dokázali dobře analyzovat příčiny a důsledky individuálních problémů a potíží svých klientů. Terénní pracovníci tedy provádí vlastní „strategickou analýzu“ potřeb klienta a postupu, jak

mu pomoci problémy řešit. Výsledkem této analýzy jsou „**každodenní teorie** problémů a jejich řešení“, které se opírají o bezprostřední zkušenosti a dostupné znalosti terénních pracovníků.²⁶ Slovo teorie zde užíváme v jiném než přísně formálním smyslu. Nejde o sestavu explicitně vyjádřených kauzálních hypotéz. „Každodenní teorie“ jsou charakteristické spíše nesppekulativním pojetím kauzálního vztahu. Je pro ně typické, že přímo prolínají do praktické zkušenosti dotazovaných pracovníků.

Míra strukturovanosti těchto každodenních teorií je velmi rozdílná. Při rozhovorech jsme identifikovali čtyři typy strategických analýz a teorií problémů: (1) rutiny a implicitní teorie, (2) pragmatické analýzy, (3) adaptace založené na testování teoretických hypotéz a (4) experimentální (pokusné) teorie problému.

Rutiny a implicitní teorie jsou založeny na návyku a víře, že určité jevy obvykle vyvolávají nějaké problematické skutečnosti. Tušení těchto příčinných souvislostí je často ověřováno jen časovou blízkostí očekávaných jevů. Tyto implicitní souvislosti se vyznačují nejen značnou nesystematičností a fragmentárností definování problémů, ale také velkou názorovou stabilitou. Terénní pracovníci používající při analýze problémů klienta rutinní přesvědčení se vyznačují odkazováním na minulé situace, ve kterých jejich analýza byla adekvátní nebo vedla k úspěšnému řešení problému. Příkladem může být případ terénního pracovníka, který zjistil, že mu v minulosti k udržení zaměstnání pomohla důvěra zaměstnavatelů a na tomto základě si vypracoval rutinní postup, jak pomáhat nezaměstnaným.

„Hlavní problém, který by měl teréňák tady řešit, je nedůvěra zaměstnavatelů. Nedůvěra bílých například při hledání zaměstnání. Je potřeba neházet všechny do jednoho pytle. Někteří Romové jsou dobří... Já jsem pracoval 22 let v městských vodárnách. Znáám tam spoustu lidí a oni mi věří.... Ted' jsem osm roků podnikatel. Mám firmu na výkopové práce a snažím se dát Romům práci. Snažím se odstraňovat tu nedůvěru... Když práce ve městě je (poptávka po výkopových pracích - J.W.), tak ji dostanu a jsem schopen zaměstnat i dvacet lidí...“

sociální pracovník, 54 let

Rutinní postupy terénních pracovníků jsou problematické v tom, že neumožňují adaptaci na změněné podmínky. Může se proto stát, že v některých případech jsou úspěšné, ale v odlišných konstelacích podmínek selhávají. Tato selhání snižují kapacitu terénního pracovníka plnit svou základní funkci, přispívat k inkluzi sociálně nejslabších klientů. Sociální kapitál pracovníka organizujícího výkopové práce ve městě je omezený na určitou sociální síť vztahů, která vytváří jeho reálnou moc a autoritu také jako terénního pracovníka. Jeho vliv je dále způsoben tím, že vystupuje jako uznávaná autorita jedné romské velkorodiny. V rámci svého etnického společenství může tedy zabezpečit pracovní morálku a docházku svých klientů. V situacích, kdy zajišťuje zaměstnání mimo okruh svých známých zaměstnavatelů nebo pro klienta, který nepatří do jeho rodiny, se úspěšnost jeho rutinních postupů pravděpodobně významně snižuje. Jak ostatně sám přiznal, když poznamenal: „...Ne vždycky to vyjde“.

Rutinní přesvědčení strukturují problémy klientů jen u ojedinělých terénních pracovníků našeho souboru. Pokud mají dostatečnou neformální autoritu a sociální kapitál pro své cíle, mohou být úspěšní. Pokud je nemají, jejich intervence selhává. V průběhu rozhovorů jsme poznali příklady obou těchto pracovních situací. Prostředkem ke zvyšování kapacity uvedeného typu pracovníků řešit problémy klientů je podporovat a vytvářet jeho neformální autoritu jak v sociálně vyloučeném společenství, tak na městském úřadu a jiných společenských institucích.

²⁶ Pojem „každodenní teorie“ přebíráme z teorie inkrementálního rozhodování v politickém procesu, kterou rozpracoval Ch. Lindblom a jeho následovníci. (Lindblom, 1959; Goodin, 1982; Gregory, 1989)

Další viditelnou souvislostí je skutečnost, že oba terénní pracovníci, kteří přistupovali k analýze problémů klientů spíše rutinně, patřili současně mezi pracovníky se silnou osobní motivací bojovat proti diskriminaci Romů a oba byli přibližně stejného věku. Patřili k nejstarším terénním pracovníkům, které jsme dotazovali.

Pragmatická analýza problému je způsob budování představy o problému cestou pokusů a omylů. Je to proces, který je zcela nezávislý na jakémkoliv teoretickém poznání sociálních problémů chudých obyvatel městských enkláv. Uvedený postup analýzy je na rozdíl od předešlého velmi proměnlivý a přizpůsobivý. Chování terénních pracovníků se v tomto případě vyznačuje dynamickou a často logicky nekonzistentní změnou rozhodnutí o cílech intervence. Změny jsou závislé na konkrétní situaci poskytování intervence, a nikoli na odhalení nových příčin existujících problémů. Příkladem může být myšlenkový postup mladého terénního pracovníka, který zjistil, že dluhy a neplacení nájemného jsou sice nejčastějším problémem romských klientů v lokalitách, kde působí, ale že s jejich situací se obvykle nedá téměř nic dělat. Je neřešitelná, protože si na vlastní zkušenosti ověřil, že „s dospělými Romy se dá těžko hnout“ a „byťák nemá opravdový zájem ten problém řešit“. Řešit tento problém tedy pokládá za nesmyslné. Raději by řešil problémy, s nimiž může reálně něco udělat. Ty vidí jako problémy hlavní.

„Já myslím, že daleko víc by se dalo dělat v dětský prostituci.... Jo. No já jsem měl nějakou dobu noční terén. A přímo jsem chodil do těch míst, kde to ty holky dělají. Ale ony mě všechny ty holky znají. Já jsem asi před rokem je učil tancovat a vyhráli jsme spolu taky nějakou soutěž. No a ony teď přestaly chodit tančit a začali dělat tohle. No a jde o to, že to jsou docela mladý holky. Jim často není ještě 15 let. ...

No nevím, kdybych měl svolení, tak jelikož mě to hodně baví a vidím to jako problém číslo jedna, tak bych byl radši v tom nočním terénu, než tady řešil ty, co sem chodí a řeší svoje bydlení. To řeší takhle už 10 let. ...“

sociální pracovník, 22 let

Pragmatická analýza snižuje kapacitu terénních pracovníků řešit problémy klientů v tom, že prostředky a podmínky sociální intervence se stávají rozhodující pro definici cílů terénní práce. Podstatným způsobem se tím snižují možnosti vzájemné koordinace terénních pracovníků a zvyšuje se potřeba kontroly práce od jejich nadřízených. Přímá kontrola pracovníků nadřízenými je však v terénu velmi obtížná. Je tomu tak vzhledem k velké volnosti rozhodování, kterou pracovníci v terénu disponují. Pragmaticky prováděná terénní práce tedy zvyšuje nároky na kontrolu a zejména zvyšuje význam metodického vedení nadřízenými.

Ve zkoumaném souboru pracovníci prováděli pragmatickou analýzu problémů klientů v menším počtu případů. Zaznamenali jsme ji však častěji při městských úřadech, kde terénní práce byla méně začleněna do činnosti sociálních odborů těchto úřadů. Lze očekávat, že nedostatečná organizační podpora a spolupráce významně přispívá k rozvoji pragmatického chování terénních pracovníků. Tím dochází ovšem k redukci cílů sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách. V průběhu rozhovorů jsme identifikovali několik „směrů“ této redukce: od řešení problematiky sociálního bydlení k problémům dětské prostituce a volnočasových aktivit dětí, od problémů nezaměstnanosti k výchovným a vzdělávacím problémům dětí. Konečně třetí směr pragmatické změny cílů terénní práce při městských úřadech vede od řešení problematiky bydlení k otázkám kulturní a sociální integrace romského etnika v sociálně vyloučených lokalitách.

Adaptace představ o problému založená na testování „teoretických hypotéz“ je druhem strategické analýzy, který se mezi dotazovanými pracovníky objevoval často. Pozorovali jsme ji zejména na městských úřadech, kde vedoucí terénních pracovníků měli

vyšší organizační autoritu a věnovali se s podřízenými systematicky společnému řešení obtížných případů. Je založena na empirickém (zkušenostním) ověřování domněnek a názorů, které pracovníci vyslovují o příčinách problémů svých klientů, nebo poznatků, které získávají od svých nadřízených a kolegů. Uvedený typ analýzy přináší relativně dobře strukturovaný obraz problému klientů. Vyznačuje se vývojovou dynamikou. Typickým příkladem může být postup analýzy mladé sociální pracovníce, která v průběhu intervence změnila přístup k rodině klientů, kterou tímto empirickým testováním identifikovala jako klienty alkoholiky, nespolehlivé pro výchovu dětí i pro poskytnutí sociální služby.

„Měla jsem případ, že rodiče měli holku v dětském domově, ta přišla domu a po třech týdnech holka obrátila a že chce do domova zpátky To bylo nápadné. Pak ještě to, že když přišla tak měla tašky plné oblečení a teď chodila pořád v jednom. No a na sociálce mě pak říkali, abych si na ně dala pozor, že hodně pijou. Já jsem tomu nechtěla věřit, vždycky se ke mně hezky chovali, ale pak mě jednou na sociálce zapřeli, že mě vůbec neznají. Ale oni byli oba dva úplně napraní. A tam byl ten problém, že jim měli být děcka odebrané a oni to hodili na mě, že mě nikdy neviděli.... Tak to ne! Do té rodiny já chodit nebudu. Říkala jsem to paní kurátorce i paní vedoucí, že poprvé se mi to stalo, že odmítám chodit do nějaké rodiny.“

sociální pracovníce, 24 let

Jiný příklad představila terénní pracovníce studující maturitní obor veřejná správa. Na pracovních poradách od nadřízené dostávali pokyn, že mají být prostředníkem mezi sociálně slabými Romy a úřady, protože mezi nimi často dochází k nedorozumění v důsledku jazykové bariéry.

Zpočátku jsem nevěřila, jakou to může hrát pomocnou roli. ... když oni přijdou za sociální pracovníci, tak to z nich leze jak z chlupaté deky, nemohou se jasně vyjádřit... oni totiž mluví česko-slovensky a romsky. Kdežto, když my je teď vyslechneme, tak tomu rozumíme rychleji, jsme taky Romáci. A stejně tak zprostředkováváme informace i klientům.

sociální pracovníce, 31 let

Adaptace představ o problémech klientů prostřednictvím ověřování předběžných poznatků a názorů je specifický mechanismus učení, který dává vedoucím pracovníkům možnosti ke zvyšování kvality sociální práce v lokalitách. Pro uvedený typ strategické analýzy je významná adekvátnost metodických informací a rozsah informační podpory, kterou pracovníci od svých nadřízených získávají.

Posledním typem strategické analýzy jsou „**experimentální teorie**“ **problémů**, které představují systematický výklad příčin nějakého problému nebo situace. Představují vcelku adekvátní analýzu potřeb, která však není spojena s plánem či představou budoucích možností řešení problému. Intervence sociálního pracovníka připomíná spíše drobné experimentování, pokusné hledání rozhodujících příčin a nástrojů řešení problému. Uvedený postup není nevratný. Může mít i reverzibilní vývoj.

Příkladem je intervenční postup sociální pracovníce, která řeší problémy klientské rodiny dlouhodobě a komplexně s postupným poznáním vzájemných souvislostí mezi opatřeními:

Mám například dvě sluchově postižené děti. S touhle rodinou pracuji od počátku práce. A to tím, že jsem děti vzala ze školky, kde měly problémy, pak lékařské vyšetření, pak sociální příplatek, vyšetření, pak jsme zjistili přes psychologa, že by bylo lepší, kdyby chodili do týdenní školky. Pak jsme s dotyčnou vyřešili založení postžirového účtu, aby mohla snadněji dostávat sociální příplatek a platit školku a tak dál.

sociální pracovníce, 34 let

Jiným příkladem experimentální teorie je výklad dlouholetého terénního pracovníka zapojeného do veřejně politických aktivit v obci, který systematicky popisoval problém nízké úrovně vzdělání mladých Romů s přihlédnutím k objektivním i subjektivním faktorům, které problém vyvolávají.

„Nevím v čem je problém... (Usmál se - J.W.). Ale myslím si, že je to hlavně v nich samotných. I když ten náš systém vzdělání není nějak růžovej, přece jen ty možnosti tam nějaký sou. Kdyby chtěli tak je mohli využít. Tam je příčina to, že měli problémy, když chodili už do základní školy. Tam jde o to, že vyjde školu a je rád, že už do ní nemusí chodit. On má občanský průkaz, ty peníze taky nějaký dostane.

sociální pracovník, 47 let

Uvedenou experimentální teorii doplnila při jiném rozhovoru jeho kolegyně, která absolvovala bakalářský stupeň studia sociální pedagogiky. Z rozhovorů vyplývá, že veřejná aktivita a informovaný občanský životní názor vede k podobným důsledkům jako specializované vysokoškolské vzdělání. Alespoň pokud jde o schopnosti strategické analýzy klientů a jejich sociálních problémů. Terénní pracovnice odpovídala na otázku, která skupina Romů má největší kapacitu řešit své problémy?

„Jo tak věk od 20 do 30 let. Protože do té doby si ještě myslí, že jde všechno samo. Většinou to jsou lidi co nemají vlastní děti, žijí ještě z rodičů, ten 19 letej kluk chodí kopat, peníze si dává do své kapsy, klidně bere šest nebo osm tisíc, možná něčím přispěje mámě, chodí si ve značkovým oblečení a je za vodou....Pak je právě ta skupina, se kterou se dá dobře pracovat. To je kluk nebo holka, mají děti, nechtějí žít věčně s mámou, zjistili, že si nedodělali školu, průšvih a co teď? My vlastně nechceme mít deset dětí, jako naše rodiče, protože kam by jsme se do tohohle jedna plus jedna vešli?...Pak přichází věková kategorie nad 30 možná i od 25 let, kde už se zase pracuje těžko. Oni si zvyknou,. Řeknou si, no když jsme už takhle nějakou dobu žili, tak co...“

sociální pracovnice, 24 let

Případů utváření experimentálních teorií jsme v průběhu rozhovorů nezaznamenali mnoho. Vyskytovaly se u pracovníků z různých měst, v nichž jsme prováděli hodnotící výzkum. Nelze podle nás předpokládat, že rozšíření uvedeného druhu strategické analýzy je v současné době významně závislé na organizační a informační podpoře jednotlivých městských úřadů. Zdroje těchto analytických schopností jsou spíše individuální. Prokazuje se, že pravděpodobně významně souvisí s občanskou angažovaností a veřejnou aktivitou terénních pracovníků, s jejich vzdělávací dráhou a obecně s jejich intelektuálními schopnostmi a zejména schopnostmi samostatně získávat a zpracovávat informace.

Zjištěné skutečnosti mají praktický význam pro personální práci s terénními pracovníky i pro jejich nábor a výběr. Ukazuje se jako důležité vybírat mezi uchazeči spíše mladší pracovníky, ale současně takové, kteří mají zkušenosti s veřejně prospěšnou činností pro romské nebo „sociálně slabé“ obyvatelstvo. Důležitá je také jejich schopnost a ochota dále se vzdělávat a přijímat nové informace. Na druhou stranu platí, že zejména mladí Romové nemají mnoho příležitostí, kde získávat praktické zkušenosti s veřejnou činností a veřejnou politikou. Jejich angažování v programu terénní sociální práce při městských samosprávách je současně výjimečná příležitost, jak vychovat a rozšířit skupinu občansky angažovaných mladých lidí, kteří mají zájem řešit problémy sociálně vyloučených, převážně romských obyvatel chudinských čtvrtí našich měst. Tato příležitost k „občanské výchově“ však zatím spíše není využívána.

8.2.3 Hodnocení problému a strategie jeho řešení

Adekvátnost definice problému má nepochybně přímou vazbu na intervenční aktivity a zprostředkovaně také efekty terénní sociální práce. Z výsledků analýzy agregovaných dat vyplývá, že terénní sociální pracovníci zařazení do městských úřadů identifikují jako nejzávažnější problém sociálně vyloučených společenství problémy dlouhodobé nezaměstnanosti a potíže s bydlením, jeho devastací anebo s neschopností platit nájemné. V obou dvou případech vyvíjí neadekvátní intenzitu aktivit pro řešení těchto problémů. V prvním případě menší a ve druhém případě větší objem služeb pro řešení problémů, než by jejich hodnocení zasluhovalo. Zajímalo nás, proč k tomuto rozporu dochází? Rozhovory s terénními pracovníky nám tedy mají pomoci odpovědět na otázku, která vznikla při analýze dat agregovaných od všech terénních pracovníků zapojených do programu. Otázka zní, proč je rozpor mezi hodnocením intenzity a závažnosti problémů a intenzitou jejich řešení?

Terénní pracovníci ve sledovaných čtyřech velkých městech se běžně setkávají u svých klientů s kumulací problémů. V první řadě jsme chtěli zjistit, jak dokáží problémy vidět v souvislostech a jak vnímají závažnost jednotlivých druhů problémů. Dalším důležitým krokem analýzy jsou zjištění, s jakou strategií přistupují aktivisté terénní sociální práce k řešení problémů a do jaké míry jsou kompetentní vykonávat komplexní činnosti spojené s „efekty posílení“ klientů? A dále, jak jejich případná nekompetence adekvátně vyhodnocovat problémy se podílí na redukci cílů a efektů terénní sociální práce v lokalitách?

Při rozhovorech s pracovníky jsme identifikovali dvě základní strategie řešení problémů. Označili jsme je (1) izolovaný přístup a (2) provázaný přístup k řešení problémů klientů terénní sociální práce.

Izolovaný přístup znamená, že pracovníci přistupují s klientem k řešení jeho sociální situace podle jednotlivých problémů. Protože většina sociálních problémů klientů v lokalitě má kumulované příčiny, strategie se obvykle projevuje tím, že pracovníci se specializují na řešení určitých aspektů problému a jiné nechávají stranou. Intervenční postup je obvykle krátkodobý. Obvykle představuje spíše pokus řešit důsledky nějaké nežádoucí situace než její příčiny. Typickým příkladem je sepisování splátkových kalendářů, rozporování správních rozhodnutí, podávání vysvětlujících informací, sepisování žádostí.

Uvedená strategie je typicky spojena s dalšími charakteristikami intervence terénní práce. Je obvyklá spíše u pracovníků, kteří mají servisní přístup ke klientům a reagují na více méně přesně zformulovanou poptávku po službách. Dále je obvyklá pro pracovníky, u kterých jsme popsali malou schopnost strukturovat problém, zejména pro ty, kteří při své strategické analýze používají rutinních postupů nebo pragmatické úvahy. Prostředkem ke zjednodušení analýzy a řešení problému je často právě izolace od jeho dalších aspektů a souvislostí.

„Zatím postupujeme spíše od jednoho problému k druhému...“

sociální pracovník, 47 let

„Řeším jen jednotlivé problémy...“

sociální pracovník, 54 let

„Jsou to spíše individuální služby klientům. Doprovázíme je na úřady, sepisujeme splátkové kalendáře, rozporujeme některá rozhodnutí nebo s tím pomáháme. Výjimku tvoří to provádění společenských akcí...“

sociální pracovnice, 24 let

Provázaný přístup k řešení problémů je strategie, která předpokládá komplexní a dobře strukturovanou analýzu. Znamená posuzování vlivu společně působících faktorů na jednotlivé stránky problému a posuzování většího spektra možností dalšího vývoje problému.

Protože bere v úvahu provázanost subjektivní aktivity s objektivním stavem řešeného problému, je uvedená strategie často spojena s „posilující intervencí“. Pracovníci s provázanou strategií řešení jsou současně schopni při analýze dobře strukturovat problém. Typickým příkladem je pomoc „stabilnímu klientovi“. Ovšem uvedená strategie se v našem souboru neprojevuje pouze v situacích dlouhodobého zvládnání složitých problémů, ale lze ji identifikovat i při jednoduchých aktivitách. I při sepisování splátkových kalendářů nebo při doprovázení klientů na úřady lze postupovat s vědomím souvislosti na řešení jiných problémů, s nimiž se klient potýká. Například může být tato činnost prováděna tak, aby měla pro klienta posilující efekt a poskytovala mu nové zkušenosti z kontaktu s úředníky a nutila ho k aktivnímu podílu na řešení situace.

„ ...Mám radost z toho, když se pomoc podaří. Nemám ráda rozdělané případy. No a snažím se to řešit takovým způsobem... vysvětlit klientům, že je to vlastně jejich problém a že já jim budu pomáhat. Oni do toho problému musí taky něco vložit, ale že je to jejich problém a já jim z toho pomůžu. Je to náročnější než prodavačka, ale baví mě ta práce.

sociální pracovnice, 31 let

Ukazuje se, že volba strategie řešení je závislá na adekvátnosti strategické analýzy problému. Je tedy závislá (1) na povaze problému samotného a (2) na objektivních podmínkách jeho řešení. (3) Současně se ale ukazuje, že je také závislá na kompetenci pracovníků provádět dostatečně strukturovanou analýzu problému. Poskytovat adekvátní služby vzhledem k podstatě problému a přistupovat k řešení problému provázaně jsou dva aspekty intervence terénní práce, které jsou těsně spojené, ale nejsou totožné. Lze si představit situace, kdy aktivisté terénní práce řeší objektivně složitá a komplexní problémy spíše izolovanou strategií řešení, a naopak situace, kdy k méně komplexním problémům budou pracovníci přistupovat spíše provázanou strategií sociálních služeb.

V rozhovorech někteří terénní pracovníci dokládali, že v různých intervenčních situacích jsou schopni uplatňovat obě strategie řešení problému. Na základě provedených pozorování je možné rozdělit respondenty na skupinu pracovníků, která uplatňuje při sociální práci převážně izolovaný a specializovaný přístup k řešení problému, a dále skupinu, která dokáže k problémům přistupovat oběma způsoby, tedy izolovaně i provázaně. Druhá skupina pracovníků byla výrazně méně početně zastoupena. Vzniká otázka, jaké faktory rozhodují o volbě přístupu terénních pracovníků k řešení problému, pokud jsou schopni volit strategie izolované i provázané?

Hodnocení závažnosti problémů klientů souvisí se schopností terénních pracovníků strukturovaně analyzovat problém a uplatňovat provázanou strategii jeho řešení. Výše uvedené skupiny pracovníků uplatňují při hodnocení problémů klientů odlišná **kritéria hodnocení**.

Skupině pracovníků se spíše izolovanou strategií řešení způsobovalo porovnávání jednotlivých stránek problému a posuzování jejich vzájemné souvislosti poměrně velké potíže. Rozlišování závažnosti jednotlivých problémů tato skupina prováděla podle **kritéria početnosti výskytu** problematické situace mezi jejich klienty. Z tohoto hlediska terénní pracovníci vcelku jednoznačně za hlavní a nejzávažnější označovali **nezaměstnanost** svých klientů, **problémy s bytem**, **neznalost** správních pravidel a postupů, **neinformovanost** klientů.

Pro pracovníky, kteří prokázali schopnost přistupovat k řešení problému provázaně a analyzovat problematické situace v souvislostech, se posuzování závažnosti jednotlivých souvislostí problému stalo snazším úkolem. Závažnost problému nebo jeho aspektu byla hodnocena spíše podle **kritéria podstatnosti pro řešení** celkové svízelné životní situace klientů. Při tomto způsobu posuzování jsme v zásadě identifikovali dvě představy o

nejzávažnějších problémech klientů, které podstatně determinují jejich sociální situaci. Jsou to **potíže se vzděláváním** a nechuť k rekvalifikacím a dále **diskriminace Romů** v naší společnosti.

Typickým příkladem uvedeného způsobu hodnocení je postup romského terénního pracovníka z Olomouce, který vyhodnotil jako nejzávažnější problém růstu zaměstnanosti a zaměstnatelnosti sociálně vyloučených klientů přetrvávající těžkosti s růstem úrovně vzdělání mladých Romů.

„Hlavně těm mladým umožnit rekvalifikace a vzdělání, aby se dostali do zaměstnání... No oni moc zájem nemají.... Ale myslím si, že je to v nich samotných. I když ten náš systém není nějak růžovej, přece jen ty možnosti tam nějaký sou. Kdyby chtěli, tak je mohli využít. Tam je největší problém to, že měli problémy, když chodili do základní školy. Tam jde o to, že vyjde školu a je rád, že už do ní nemusí chodit. On má občanský průkaz, ty peníze taky nějaký dostane.“
sociální pracovník 47 let

Jiný příklad hodnocení závažnosti negativní diskriminace klientů úředníky v souvislosti s možnostmi terénních pracovníků problém řešit uvedla mladá terénní pracovníce z Ostravy.

„Já bych to řekla tak, že my jako teréňáci jsme v těch lokalitách důležití a nutní. ... Ten náš doprovod při vyjednáváních je opravdu nutný. Já jsem jednou to udělala tak, že jsem se nepředstavila a ta paní úřednice se mnou jednala jako bych byla součástí té rodiny, a pak jsem vytáhla kartičku a ta paní se mnou jednala úplně jinak. Tak jsem se omluvila, že jsem se nepředstavila, ale že bych to potřebovala písemně pro sociální odbor. Pak ty místa byly najednou tři. Z toho je vidět, že ten náš doprovod je opravdu nutný.“
sociální pracovníce, 31 let

8.3 Pojetí cílů, limitů a efektů sociální práce

V následující kapitole budeme analyzovat pojetí cílů a představy úspěšné intervence u terénních pracovníků při městských úřadech vybraných měst. Lze předpokládat, že formulace cílů i představ úspěšných efektů jsou závislé na kompetenci pracovníků definovat adekvátně a strukturovaně sociální problémy. Tato vazba je však nepřímá. Je významně zprostředkována dalšími okolnostmi poskytování služeb terénní práce v lokalitách. Uvedené objektivní okolnosti mohou vytvářet limity a bariéry dosahování „modelových cílů“ intervencí sociální práce v sociálně vyloučených společenstvích. Zajímalo nás tedy, jaké cíle terénní pracovníci ve své činnosti přijímají a jaké je jejich pojetí úspěchu ve zmiňovaných lokalitách? Současně s tím chceme prozkoumat, zda-li volba cílů významně souvisí s jejich představami o limitech terénní sociální práce?

8.3.1 Pojetí cílů a úspěšných efektů

Lze konstatovat, že pojetí cílů a úspěchů při sociální práci bylo ve zkoumaném souboru poměrně diferencované. V průběhu rozhovorů jsme identifikovali dvě typologie představ o úspěšném naplnění cílů sociální intervence. V první případě rozlišujeme mezi (1) procedurálními cíli a (2) substantivními cíli terénní sociální práce. Druhá typologie rozděluje substantivní cíle na (1) profesní a (2) programové.

„Procedurální cíle“ se přímo vztahují k situacím poskytování terénní sociální práce v lokalitách. V těchto případech pracovníci pokládají za důležitou hodnotu spíše dosažení nezbytných předpokladů stabilizace a realizace terénní práce při sociálních odborech městských úřadů. Typickými procedurálními cíli intervencí se pak stává dosažení spolupráce s úředníky sociálních odborů, zvýšení prestiže terénních pracovníků ve městech. Procedurální

cíle se orientují také na změny vztahu mezi pracovníkem a jeho klientem. Pracovníci považují za důležitou hodnotu své práce získání důvěry klientů nebo poskytování opory svým klientům v obtížných sociálních a životních situacích.

„Já myslím, že úspěšná je ta práce určitě. Doložila bych to vděkem klientů. Třeba mě potěší, když za mnou klient přijde a řekne mi, prosím vás, kdybyste mi mohla pomoci, já bych byl moc rád. A když pak jdu to s ním vyřídit a jsem úspěšná, tak mě to potěší.“

sociální pracovnice, 37 let

„Co znamená že se práce zadaří? No už to, že je vyslechnu. To je pro ně psychická opora.“

sociální pracovník, 54 let

„Já myslím že je úspěšná.... Myslím, že alespoň v tom, že se něco děje. Ještě před pár roky se tu nedělo vůbec nic.“

sociální pracovník, 47 let

„Chtěl bych dosáhnout toho, aby rozdíl barvy pleti hrál co nejmenší roli. Aby například nedocházelo na úřadech k dvojímu metru, ... To se mi i jako teréňákovi stává“

sociální pracovník, 57 let

Za „**substantivní cíle**“ pokládáme hodnoty, které přímo souvisejí s efekty a dopady terénní práce v lokalitách. V této souvislosti pracovníci definovali cíl jako určitou změnu stavu klienta nebo klientů v dané lokalitě. Uvedené představy o cílech bylo možné dále rozčlenit do dvou specifických typů.

První typ jsme označili názvem „**profesní cíle**“. Jde o soubor cílů souvisejících s dosažením subjektivně definovaných potřeb nebo žádoucích stavů klienty terénní sociální práce. Skutečnost, že východiskem strategické analýzy problému je sám klient, neznamená, že se terénní pracovník na formulaci cíle aktivně nepodílí. Jeho strategická analýza a formulace cíle je však v první řadě závislá na udržení dohody s klientem o povaze a výsledku poskytovaných služeb. V tomto smyslu předpokládá pracovní orientaci na klienta terénní sociální práce.

Cílem terénní práce se v těchto případech stává dosažení stavů, které často souvisí s řešením sociálních problémů „osob na sociálním dně“, jen nepřímo. Některé souvisejí s řešením každodenních problémů, které prožívá mnoho rodin v naší společnosti a které mají svůj původ například v neinformovanosti, v obavě z úředních jednání, v nedostatečném sociálním kapitálu.

„Pro mě je úspěch mé práce to, když dokážu problém klienta vyřešit do konce. Řekla bych, že těch úspěšně vyřešených případů je tak 40 procent, které jednorázově vyřeším. Ostatní jsou dlouhodobé případy, které se vlečou...“

sociální pracovnice, 24 let

„Za úspěch v práci pokládám, když nějaká rodina, která měla dluhy, aby splácela.“

sociální pracovník, 54 let

„No cílem je vyřešit problém. Například měla jsem rodinu, co si dva roky stěžovali, že mají plíseň v koupelně. Tak jsem šla na OKDečko a s tím bytovým technikem se domluvila, že se sejdem v tom bytě tehdy a tehdy. Stalo se to, jenže on nevěděl, že já si všechno, co jsme si vyprávěli, že píšou. Pak jsem mu ještě donesla po nějaké době návrh na snížení nájemného. Pak jsem ho asi 14 dnů obvolávala, že je potřeba zajistit a když se nic nedělo, tak jsem přišla

s žádostí o zajištění náhradního bytu. Pak mě volal, že koupelna bude do 14 dnů opravena v nákladu 80 tisíc. Děkuji tečka. Trvalo to asi měsíc... “

sociální pracovnice, 31 let

Druhý typ představ jsme označili názvem **programové cíle**. Jde o soubor cílů souvisejících s dosažením stavů, které jsou pokládány za žádoucí a legitimní z hlediska iniciátorů a organizátorů terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách. Těmito významnými aktéry jsou v tomto případě lokální politické autority (městská samospráva) a vládní politika sociální inkluze, které vytváří základní hodnotový rámec a cílové zaměření pro program terénní sociální práce. Skutečnost, že východiskem strategické analýzy problému je v tomto případě veřejný subjekt, neznamená, že se terénní pracovník na formulaci cíle aktivně nepodílí. Tato skutečnost také neznamená, že realizace cíle nepředpokládá určitou míru koheze a spolupráce mezi terénním pracovníkem a klientem.

Formulací cílů uvedeného typu jsme v průběhu rozhovorů zaznamenali jen velmi málo. Přesto lze v odpovědích respondentů identifikovat několik odkazů na politické a programové hodnoty, jejichž naplňování je součástí Národní strategie sociální inkluze nebo „Vládní koncepce romské integrace“. Bylo možné identifikovat také cílovou orientaci na plánovaný lokální program sociálního bydlení, který má být součástí komunitního plánu města Ostravy.²⁷

Cílem tohoto lokálního projektu má být vytvoření reálné možnosti pro sociálně slabé občany bez vlastního bydlení (bydlí na ubytovnách) dosáhnout na sociální byt při dodržení pevně stanovených podmínek, které budou městské samosprávě institucionálně garantované. Mezi terénními pracovníky při Magistrátu města Ostravy jsme v několika případech popsali cílovou orientaci na pomoc při zajišťování **sociálně prostupného bydlení**. Role terénních pracovníků bude spočívat ve vytypování příhodných rodin bez vlastního bydlení a v jejich přípravě pro účast v programu. Tyto aktivity jsou pro terénní sociální pracovníky v Ostravě již dnes důležité, i když současná efektivita dosahování cíle je velmi nízká.

„Co ještě považuju za úspěch v práci? Pár splátkových kalendářů, ... jeden případ, kdy jsem pomohla paní, aby byt získala do vlastnictví. To byla bomba... Takové věci.“

sociální pracovnice, 31 let

Dalším příkladem je terénní pracovnice z Hradce Králové, která cíl práce spatřuje v **posilování možností klientů řešit své problémy** samostatně. Konkrétním cílem se pro ni stalo v tomto rámci **zvýšit informovanost klientů o svých povinnostech a právech** a dále pořádat **společné kulturní akce**, při kterých se romská komunita bude vzájemně kontaktovat a bude spolupracovat.

„Řekla bych, že úspěšná je práce v tom, jak zvyšuje možnosti klientů. A také v tom – to s tím určitě souvisí – jak zvyšuje informovanost Romů o tom, co musí a můžou...Někdy se mi zdá, že tyhle lidi maj v sobě spoustu síly, ale nemaj nikoho, kdo je nakopne, a řekne jim, že něco je možný.“

sociální pracovnice, 24 let

Konečně třetím příkladem programového cíle je podle našeho názoru cílová orientace terénního pracovníka z Olomouce, který spatřuje důležitý cíl ve vytypování a přesvědčení mladých Romů, aby si zvyšovali svou pracovní **kvalifikaci ve vazbě na uplatnění na trhu práce**. Tyto záměry realizuje ve spolupráci s neziskovou organizací SPOLU v rámci veřejného projektu, na jehož provádění se podílí také městský úřad práce.

²⁷ V období provádění rozhovorů (tj. říjen - prosinec 2004) nebyl program oficiálně schválen.

„...Cíl je jasnej. Hlavně těm mladým umožnit rekvalifikace a vzdělání, aby se dostali do zaměstnání....Pokoušíme se s tou agenturou SPOLU řešit i zaměstnání mých klientů.“
sociální pracovník, 47 let

Ve všech uvedených příkladech se terénní pracovníci pokoušeli tyto deklarované cíle také realizovat. Efektivita jejich postupu byla přitom velmi nízká. Při těchto svých intervencích naráželi na nezáměstnanost městských úřadů jako organizátora terénní sociální práce a jako jejich zaměstnavatele. Podporu však získali u svých bezprostředních nadřízených. Za významnou dále pokládáme skutečnost, že pouze v jednom případě (Ostrava) byly programové cíle spojeny s projektem lokální samosprávy a vztahují se tedy bezprostředně k problémům města a poslání městského úřadu. V dalších dvou případech vychází z iniciativy jednotlivých pracovníků a jsou v jednom případě spíše trpěny a v druhém pravděpodobně ignorovány.

8.3.2 Pojetí limitů terénní sociální práce

Velké množství procedurálních cílů, které jsme v průběhu dotazování identifikovali, nás vede k předpokladu, že v konkrétních intervencích se pracovníci setkávají s řadou omezení. Tato omezení se přitom s velkou pravděpodobností vztahují k realizaci jak profesních, tak programových cílů terénní práce. Zajímalo nás tedy, jak jednotliví pracovníci definují limity výkonu své práce v sociálně vyloučených lokalitách? Definice jednotlivých limitů a omezení jsme utřídili do několika následujících typů: malá autorita a nezáměstnanost městského úřadu, nedostatek pravomocí, nedostatečné zdroje, nezáměstnanost klientů spolupracovat a nespolehlivost klientů.

Malá autorita na městském úřadu a nezáměstnanost o terénní pracovníky je chápána jako nejčastější bariéra realizace cílů. Téměř všichni pracovníci pokládali uvedené omezení za významné. Nezáměstnanost se přitom nejčastěji projevuje v „ignorování“ jejich požadavků a v „nevstřícnosti“ při projednávání jednotlivých případů.

„...Co mě limituje? Někteří úředníci, co sedí na těch postech, tak s náma nechtějí moc jednat. Jako kdyby nevěděli o co se jedná. Informace přitom mají.... Ono se to netýká ani tak magistrátu, ale spíše jiných úřadů.“

sociální pracovník, 57 let

„Největší bariéry tvoří sami obvodní úřady. Nejsou vstřícné. Dokonce i když sami Romové se pohnou, nemá to odezvu...“

sociální pracovník 54 let

Nezáměstnanost, ignorování a nevstřícnost se přitom vztahuje k různým typům úřadů a úředníků. Nejčastěji uváděli úředníky magistrátů nebo úřadů městských částí, dále úředníky jiných správních institucí a v několika případech konkrétně úředníky určitého odboru nebo oddělení městského úřadu. V některých rozhovorech terénní pracovníci jasně diferencovali mezi úředníky podle míry nezáměstnanosti o jejich práci. Tato diferenciaci však neměla jednotnou podobu. Jasně se lišila podle měst. V jednom městě se ukázalo, že pracovníci pravděpodobně nacházejí vstřícnější přístup úředníků na bytovém odboru než na „sociálce“, na kterou jsou organizačně zařazeni. V dalších městech však byla situace opačná. Postoj k úředníkům bytového úřadu se však lišil i mezi terénními pracovníky v jednotlivých městech. (Vliv zařazení na městské části v Ostravě).

„...Někdy špatný přístup úřadů. Existují tady i rozdíly. Já si myslím, že na tom bytovém odboru jsou tady vstřícnější než na sociálce.“

sociální pracovníce, 37 let

„ S některými problémy si opravdu nevím rady. Většinou jsou to bytové problémy. Na bytovém úřadu se těžko jedná.... “

sociální pracovnice 31 let

Tato skutečnost, je na první pohled překvapující, neboť úspěšné vyřizování žádostí o splátkové kalendáře, opravy bytů, přestěhování jsou obecně pokládány za jeden z největších pracovních problémů. Vysvětlení je s velkou pravděpodobností v tom, že hodnocení „vstřícnosti“ úředníků města někteří terénní pracovníci provádí podle kritéria „procedurální vstřícnosti“. To znamená podle způsobu jednání s terénním pracovníkem a ne podle záměrů nebo výsledků jednání. Pokud by jednání úředníků bytového odboru (správy bytů a nemovitostí ve městě) všichni hodnotili podle úspěšnosti společně řešených případů a žádostí, bylo by hodnocení s velkou pravděpodobností jednotnější a spíše negativní.

Specifická situace nastala v období sběru dat v městě Brně, kde došlo k administrativnímu zásahu, který omezil kontakty mezi úředníky a terénními sociálními pracovníky. Došlo k němu na základě žádosti sociálních pracovníků jednoho oddělení odboru sociálního a zdravotního.

Další vnímanou bariérou je **nedostatek pravomocí terénních pracovníků**. Projevuje se tím, že na rozhodnutí terénního pracovníka není brán ve správním procesu ohled. Jen výjimečně se pracovníci setkávají se situací, že si úředník vyžádá k nějakému případu jejich stanovisko. Z tohoto pravidla existuje pouze jedna vzácná výjimka, kdy dotazovaná pracovnice běžně poskytuje expertízy k relevantním případům.

„... Vadí mi nevstřícnost úřadů. Teréňáci by měli mít větší... formální vážnost. Prostě zvýšit jejich pozici...“

sociální pracovnice, 31 let

„Aby se mi lépe pracovalo, bylo by potřeba změnit to, že někteří lidé neví co je „terénní sociální pracovník“. Mám na mysli nejvíc na těch úřadech. Prostě že teréňák nemá dostatek kompetencí. Například orgán OPD sice bere v potaz moje stanovisko, ale udělá to nakonec podle svého, že...“

sociální pracovnice 24 let

Uvedený nedostatek pravomocí lze částečně eliminovat na městských úřadech, kde mají vedoucí terénní práce větší organizační autoritu (Ostrava, Olomouc). Dochází obvykle k tomu, že stanovisko, upozornění nebo žádost v důležitých případech poskytuje vedoucí. Takové řešení je však závislé na osobních předpokladech vedoucího a zatěžuje výkon terénní práce složitější administrací. Na dalších dvou městských úřadech k takovému „posilování“ pravomocí terénního pracovníka obvykle nedochází.

Výjimečně jeden respondent definoval i představu o způsobu zvýšení pravomocí. Za významnou v této souvislosti pokládáme skutečnost, že návrh je formulován věcně, s vědomím organizačních souvislostí.

„...Nenahlíží na mě sociální pracovnice jako na partnera. Ne aby na mě nahlíželi na úřadu jako na sobě rovnou, to je mezi námi přece jen rozdíl ve vzdělání, a i v jiných věcech, ale přece jenom. Aby nás nahlíželi jako partnery. Že tady nejsme pro ně, ale pro naše klienty, i když samozřejmě v rámci spolupráce. Kdybych měla větší pravomoce. To bych tedy strašně moc uvítala.... Abych měla pravomoc. Například, abych mohla já sama dát nějaké doporučení a aby si to ta sociální pracovnice třeba taky sama zkontrolovala. Aby viděla, že mám pravdu....ale to moje stanovisko by bylo součástí řízení.“

sociální pracovnice 36 let

Další definice limitů terénní práce byly méně časté a specificky se vázaly na určité kategorie pracovníků. Jednu skupinu představ o limitech jsme označili společným názvem „**nedostatečné zdroje**“ pro realizaci cílů. Zahrnuje takové omezující skutečnosti, jako jsou nedostatek soukromí a technického zázemí, nízké počty terénních pracovníků, chybějící informace.

Dva pracovníci si stěžovali na **nedostatek soukromí** a technického zázemí pro svou práci. Byla to výjimečná situace, kdy jeden pracovník pečoval o lokalitu značně vzdálenou od centra terénních pracovníků a druhý neměl k dispozici kancelář pro administraci a přípravu jednání.

Rovněž v ojedinělých případech respondenti spatřovali limit v malém počtu terénních sociálních pracovníků v lokalitě. Uvedené názory zaznívaly od pracovníků z dvou různých měst a v obou případech zůstávali ve svém stanovisku osamocení. Pokládáme za významné, že názor o potřebě zvýšit počty terénních pracovníků zazníval od osob, které shodně prokazovaly nižší schopnost strukturovat problémy svých klientů a při strategické analýze používaly spíše rutinní a pragmatické postupy.

„Co by zlepšilo naši práci?... Více terénních sociálních pracovníků...“

sociální pracovník, 54 let

V malém počtu případů si terénní pracovníci stěžovali také na špatnou informovanost o tom, co se ve městě a na městském úřadu děje ve vztahu k sociálním službám a pomoci pro jejich klienty. Pracovníci pociťovali **informační izolaci** zejména od ostatních odborů a oddělení městských úřadů. Pokládáme za typické, že tato stanoviska vyjadřovali pracovníci z úřadů, kde vedoucí terénní práce měli nižší organizační autoritu.

„No, když jsme sem přišli, tak jsme měli zájem trochu tu naši práci propagovat, tak jsme rozdávali letáčky a tak. Ale myslím, že v tom je problém, že magistrát nás měl tady s těma lidma seznámit. Lidi nás moc neznaj. Nevěří, že jsem TSP magistrátu, kór já jako cikán. Já se nerad taky představuju, že jsem teréňák z magistrátu.“

sociální pracovník, 22 let

„S kým se radíme? Spaní vedoucí. Ona se možná zeptá i dál ale já všechno přes paní vedoucí....Spolu máme minimálně 5 minutovej rozhovor každěj den. Například Miša zjistí, že má novýho klienta. Nebo já mám nějaký problém, tak volám. Ještě je tu taky to, že sem přijde spousta lidí a klepou na všechny dveře. Pak člověk zjistí, že už je třeba třetí, s kterým on mluví. A tak spolu musíme být ve styku, řeknem si třeba jen co o něm víš? A tak. Je to prostě jak je právě potřeba. A my hlavně s Vlád'ou jak jsme spolu tak jsme pořád spolu.... O ostatních odděleních moc nevím.“

sociální pracovnice, 24 let

Menší skupina respondentů uváděla jako limit dosahování cílů nezájem a nespolupráci klientů. Tento nezájem byl pojímán jako **nechuť a nedůvěra klientů řešit problémy** s terénním pracovníkem. V tomto pojetí často pracovníci ztotožňovali klienta s občanem nebo s obyvatelem sociálně vyloučené lokality. Z výpovědí dále vyplývá, že klientů, kteří odmítli spolupráci při prvním kontaktu, bylo přibližně 25 až 30 procent.²⁸ Uvedené pojetí nespolupráce je typické pro respondenty, kteří formulovali spíše ‚programové cíle‘ terénní práce.

²⁸ Informace z celého výzkumu však ukazují, že reálný stav odmítnutí spolupráce při prvním kontaktu všech terénních pracovníků s klienty je velmi rozdílný. Je závislý na přístupu pracovníků k navazování kontaktu, je ovlivněn také velikostí lokality a působí na něj stupeň autority a důvěryhodnosti pracovníka ve společenství.

„Co mě omezuje v práci? Slabá spolupráce některých občanů. V tom domě jsou i bílí. Ti nechtějí spolupracovat skoro vůbec. Říkají, že mají svou sociálku. Romové dnes spolupracují tak na 90 procent. A když to budu brát jako celek, tak asi 70 procent spolupracuje.“
sociální pracovník, 47 let

Nezájem o spolupráci pro velkou skupinu pracovníků dále znamená **nespolehlivost** klienta a **nedodržování postupu**, na němž se s pracovníkem předem dohodl. Je typické, že uvedenou představu projevovali spíše pracovníci, kteří formulovali „profesní cíle“ terénní práce. Narušování intervenčních interakcí pracovník - klient chápali jako ohrožení poskytnutí sociální pomoci. Omezení sociálních služeb v lokalitě je podle nich způsobeno klientem. Odpovědnost za tyto limity mají tedy sami klienti.

„Překážky jsou někdy v chování klientů... Ale s tím se už nic nenadělá. Nemůžu se přece vtírat, abych vyřešila jako problém. Musí chtít, že jo...“
sociální pracovnice, 24 let

„Často se mi stává, že tam přijdu a oni nejsou doma. Nebo si sjednáme schůzku a oni přijdou za hodinu. Ta nespolehlivost je docela problém...“
sociální pracovnice 31 let

Analýza ukázala, že definice limitů terénní práce při městských úřadech je významně závislá na strategické analýze a intervenčních strategiích terénních pracovníků. Pojetí limitů se tedy mění podle poznávací a pracovní kompetence aktivistů terénní sociální práce. Současně však rozhovory jasně ukázaly, že představa omezení sociální práce bezprostředně souvisí také s organizační autoritou a pravomocí terénních pracovníků na městských úřadech.

8.4 Závěry

Analýza intervenčních režimů terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách nás dovedla k přesvědčení, že intervence terénní práce jsou významně ovlivněny (1) organizačním kontextem městského úřadu a také (2) kontextem veřejných zájmů v lokalitě. Uvedené vlivy společně s (3) různorodým, spíše však pasivním přístupem klientů a nedostatečnými personálními kompetencemi (4) provádět strategickou analýzu a získávat (5) důvěru klientů nejvýrazněji způsobují, že **pouze výjimečně intervenční postupy vedly k naplňování modelových cílů terénní sociální práce**. Rozdíly v „režimu“ terénní práce nejsou způsobeny etnicitou terénních pracovníků. I když naprostá většina těchto aktivistů byla romské národnosti, zaznamenali jsme v jejich práci velké rozdíly. Celkový obraz lze předložit prostřednictvím následujících obecných zjištění.

8.4.1 Vliv pracovní motivace na přístup TSP k úřadům a plnění cílů sociální intervence

Pro pochopení přístupu TSP jednak ke klientům a jednak k úředníkům a pracovníkům souvisejících institucí se ukázala jako významný indikátor pracovní motivace. Motivem k nástupu do terénní práce jsou pro jednu velkou skupinu pracovníků (1) osobní prožitek nespravedlnosti a diskriminace a pro druhou menší skupinu (2) odpovědnost pomáhat, která vyplývá z pozice veřejné autority, kterou někteří pracovníci v romském společenství zastávají. Zatímco první skupina pracovníků se jednostranně identifikuje se svými klienty a vystupuje spíše v roli obhájce potřeb a zájmů svých klientů, zástupci druhé skupiny „trénačů“ se orientují na klienty a současně chápou své působení jako součást místní veřejné politiky a správy v sociálně vyloučených lokalitách. Jsou daleko více schopni plnit role zprostředkovatelů mezi místní správou a obyvateli sociálně vyloučených lokalit. Druhé skupině pracovníků se podařilo lépe využít podpory městských úředníků a dalších

spolupracujících subjektů při rozvoji pomáhající profese v sociálně vyloučených lokalitách. Protože pracovníci z této druhé skupiny tvoří v programu menšinu, tvrdíme, že výběr a stav personálu TSP je významným limitujícím faktorem realizace modelových cílů sociální intervence.

8.4.2 Nedostatek dlouhodobé práce s klientem

Konstatujeme, že naprostá většina případů terénní práce je krátkodobých a spočívají v hledání možností, jak uspokojit relativně jasně formulovanou klientskou poptávku. Jde o takové druhy pomoci, jako je informování o právech a povinnostech nebo výklad správních dokumentů, doprovod při jednání s úřady nebo sepisování splátkových kalendářů či jiných úředních dokumentů. Naopak dlouhodobý režim intervence, který je budovaný na základě vzájemné důvěry a aktivním přístupu klientů k řešení svých problémů, je poměrně vzácný. Terénní pracovníci odhadovali, že přibližně každý desátý klient nebo rodina je ochotný významně vložit do řešení problémů vlastní energii, aktivitu a čas.

8.4.3 Malá orientace na zájmy městských úřadů

S případy systematické spolupráce terénních pracovníků s ostatními zaměstnanci městských úřadů jsme se setkali jen ojediněle. V těchto případech jsme zjistili, že jedním z předpokladů spolupráce byla schopnost aktivistů terénní práce pomoci správním úředníkům s orientací v komunitě, s překonáváním jazykových bariér nebo v prosazování zákonných povinností. Velká většina terénních pracovníků si naopak vytvořila ustálenou představu, že zaměstnanci městských úřadů nemají zájem o spolupráci nebo že přímo diskriminují romské terénní pracovníky. Z rozhovorů vyplynulo, že respondenti při kontaktech s úředníky sami zaujímali spíše izolacionistické nebo obranné postoje. Stabilizace neochoty spolupracovat s úředníky na odděleních městských úřadů je neblahým jevem, který může působit jako samostatná bariéra úspěšného začlenění terénní práce do činnosti městských úřadů v situacích, kdy představa o nezájmu městských úředníků nebude mít reálný základ.

8.4.4 Individuální kapacita terénních pracovníků spolupracovat s městskými úředníky

Bariéry spolupráce jsme tedy identifikovali jak na straně městských úředníků, tak na straně terénních pracovníků. Poznamenáváme, že nejvyšší individuální kapacitu ke spolupráci s úředníky magistrátů měli terénní pracovníci s následujícími vlastnostmi:

- osoby, jejichž pracovní motivace byla spojena s dlouhodobou veřejnou činností pro romskou komunitu,
- osoby, které v minulosti dlouhodobě působily na formálním trhu práce a navykly si systematicky pracovat a lépe přijímat pracovní povinnosti,
- osoby s určitým obsahem a úrovní dosaženého vzdělání; i když vyšší úroveň vzdělání než základní není na sledovaných městských úřadech chápána jako dostatečná podmínka pro přijetí do funkce terénního sociálního pracovníka, je podle našeho přesvědčení významným spolupůsobícím faktorem zvyšujícím úspěšnost terénní práce při městských úřadech.

8.4.5 Odmítání služeb terénním sociálním pracovníkem

Z analýzy vyplývá, že faktické odmítání služby je častým výsledkem zahájení kontaktu terénních pracovníků s klienty v sociálně vyloučených lokalitách. Odmítnutí může nabývat různých podob. Jednak je spojováno s principiálně a explicitně vyjádřenou odmítavou reakcí pracovníků a jednak - daleko častěji - má podobu „latentního odmítnutí“, které se projevuje předběžným zpochybněním úspěšného výsledku intervence sociálního pracovníka. Všechny uvedené projevy odmítnutí intervence mají dvě základní příčiny. Za

prvé terénní pracovník vidí, že klient nespolupracuje, je pasivní nebo vypočítavý a svůj problém aktivně neřeší. Za druhé si pracovník uvědomuje, že intervenční situace neskýtá mnoho možností pro úspěšnou sociální intervenci. Obvykle z následujících důvodů:

- klienti přišli za terénním pracovníkem pozdě, například dlouhodobě porušovali zákonné povinnosti platit nájemné a musí čelit soudnímu příkazu k vystěhování,
- terénní pracovník není úspěšný při spolupráci se správními úřady a institucemi, jako problém vidí nezájem úřadů o jeho práci.

8.4.6 Dílčí stabilizace terénní sociální práce v lokalitě a „bludný kruh odmítání“

Téměř všichni terénní pracovníci v sociálně vyloučených lokalitách svou činnost více či méně stabilizovali. Stabilizací rozumíme skutečnost, že alespoň část obyvatel sociálně vyloučených lokalit přijala terénního pracovníka do svého společenství jako určitou autoritu a obecně sdílí představu, že jeho působení je normálním, každodenním jevem v životě obyvatel lokality. Součástí „přijetí v lokalitě“ je také důvěra klientů v pracovníkovy schopnosti pomoci. Míra přijetí TSP do společenství je velmi rozdílná, obecně však převažují spíše dílčí formy začlenění terénního pracovníka do společenství. Tento dílčí charakter se projevuje v redukci problémů, při jejichž řešení je pracovník pro klienta užitečný, a také v omezeném rozsahu společenství, ve kterém si získal pracovník důvěru. Zaznamenali jsme například případ, že terénní pracovník byl vzhledem ke svému mládí přijat jen dospívající částí populace svěřené lokality. Způsob přijetí terénního pracovníka v lokalitě tedy významně souvisí s cíli, výběrem cílových skupin i metodami sociální intervence.

Rozhodujícím kritériem pro přijetí terénního pracovníka do společenství je jeho reálná užitečnost pro klienta při řešení problémů. Není to tedy jen stranickost přístupu a solidarita s klientem, ale znalost a schopnost postupů, které klientům pomáhají řešit jejich obtížné situace. Neúspěšnou stabilizaci terénní práce v lokalitě jsme v průběhu výzkumu zaznamenali jen jednou a popsali jsme ji jako „bludný kruh odmítání“. Je to situace terénního pracovníka, který je osobně motivován obhajovat zájmy romských klientů a bránit je proti diskriminaci. Vyhraněný stranický postoj omezuje jeho možnosti spolupráce se správními úředníky. Pracovník není příliš úspěšný při obhajobě zájmů klientů na úřadech a ztrácí jejich důvěru. Je tedy střídavě odmítán mezi pracovníky správních institucí i mezi členy sociálně vyloučeného společenství. Terénní pracovníci se při plnění svého poslání pohybují v konfliktních vztazích mezi klienty a pracovníky městských samospráv a ostatních společenských institucí. O tom, že pouze část z nich uspěje, svědčí vysoká meziroční fluktuace terénních pracovníků. Na sledovaných městských úřadech činila fluktuace 50 procent.

8.4.7 Redukce problémů sociálně vyloučených klientů

Za závažné považujeme zjištění, že intervence terénních pracovníků je jen okrajově zacílena na skupinu nejvíce sociálně vyloučených obyvatel lokalit. Zejména jsou z těchto intervencí vyloučeni pasivní obyvatelé, kteří nejsou ochotní spolupracovat s aktivisty terénní práce a řešit své problémy. Dále odmítají spolupracovat ti obyvatelé, kteří se pohybují vědomě na anebo za hranicí zákona, což například v případě bydlení „na černo“ představuje dosti rozsáhlou skupinu silně sociálně vyloučených lidí. Terénní pracovníci uváděli celé spektrum sociálních problémů a typů klientů, do jejichž životních situací intervenují. Je charakteristické, že mezi těmito typickými klienty byly nejméně zastoupeny „osoby na samém sociálním dně“, které respondenti chápali nejčastěji jako zadlužené klienty, jejichž sociální situace se stále zhoršuje a oni sami nemají dostatek kapacity tento vývoj zvrátit. Skupina osob, která se ocitla na samém „sociálním dně“, tvoří obvyklou klientelu terénních pracovníků proto, že pro řešení krajních situací sociálního vyloučení je potřebná spolupráce terénního pracovníka s ostatními institucemi sociální politiky a veřejné správy, která nebyla

ve sledovaných městech obvyklá (například spolupráce policie, bytový úřad, úřady práce, protidrogová intervence neziskových organizací). Zaznamenali jsme ji pouze v Ostravě a rozhodně ne u všech pracovníků. Na druhé straně jen část ostatní typické klientely (neinformovaní, nedodržující občanské povinnosti, zneužívající služeb) je možné považovat za osoby sociálně vyloučené. V řadě případů pravděpodobně klienti prožívali a řešili běžné těžkosti málo informovaných občanů, s nimiž je možné se setkat v různých typech sociálních prostředí naší společnosti.

8.4.8 Malá adekvátnost a strukturovanost definice problému klienta

Jen přibližně polovina terénních pracovníků dokládala poměrně rozvinuté schopnosti adekvátně definovat problémy klientů, a to zcela samostatně nebo za významné informační podpory a metodického vedení nadřízeného pracovníka. V této souvislosti se ukazuje významná metodická role vedoucích terénní sociální práce a zejména jejich schopnost zajistit pro podřízené potřebné organizační i odborné informace. Metodické porady s uvedenou skupinou terénních pracovníků mají podobu zvláštního procesu učení, při němž dochází k adaptaci představ o problémech klientů. Identifikovali jsme také některé společné vlastnosti těchto pracovníků. Patří k nim (1) dlouhodobá zkušenost s veřejnými aktivitami pro převážně romské sociálně vyloučené společenství, dále (2) příslušnost k mladší generaci pracovníků a (3) dobré předpoklady pro další vzdělávání a zejména schopnost vyhodnocovat nové informace.

Druhá polovina terénních pracovníků však tímto svérázným procesem učení v průběhu praxe neprochází. V rozhovorech neprokázala schopnost adekvátně pracovat s informacemi od svých nadřízených. Důvody spočívají v tom, že často podléhají různým rutinám a myšlenkovým předsudkům nebo při strategické analýze o problému podléhají pragmatickým postupům. Pragmatismus jejich uvažování se projevuje v tom, že definování problémů a cílů intervence se často mění podle konkrétní situace poskytování intervence bez ohledu na skutečnou sociální situaci klientů. V prvním případě je neadekvátnost strategické analýzy spojena s lpěním na zažitých představách o příčinách problémů (například diskriminace zaměstnavatelů) a ve druhém případě je naopak spojena s nekonzistentními změnami v rozhodování o cílech a postupu intervence.

8.4.9 Význam autority a důvěry pro úspěšný postup intervence s klientem

Rozhovory ukázaly, že malá adekvátnost strategické analýzy, kterou terénní pracovníci provádějí, nemusí nutně vést ke ztrátě důvěry klientů a k destabilizaci jejich působení ve společenství. Předpokladem jejich „úspěchu“ je však vysoký stupeň autority mezi klienty. V našem souboru takovou autoritu požívá například hlava jedné romské velkorodiny. Jeho působení v lokalitě přináší pozitivní efekty, i když obvykle nevede k řešení problémů v souvislostech a s ohledem na posilování schopností klientů řešit si své problémy samostatně. Spíše vytváří v efektu ještě vyšší závislost na této autoritě romského společenství. Využití a napojení na stávající přirozené sociální hierarchie romského společenství může přinést organizátorům terénní sociální práce dílčí úspěchy. Rozhodně by však tato personální strategie měla být doplněna o orientaci na mladší pracovníky se zkušeností s veřejnou prací pro komunitu schopných dalšího vzdělávání i spolupráce se zástupci širokého spektra relevantních společenských institucí. Uvedený typ pracovníků má největší předpoklady dosahovat modelových cílů terénní sociální práce v uvedených lokalitách.

9. Souhrnné závěry a doporučení

V předcházejících kapitolách jsme identifikovali celou řadu selhání při realizaci modelových cílů programu podpory terénních sociálních pracovníků. V závěrečné kapitole naše hodnotící studie dokládá tvrzení, že limitované dosahování cílů a hodnot všech významných aktérů programu je v podstatě způsobeno odlišností a někdy rozporností hledisek vládní strategie boje proti sociálnímu vyloučení, formování lokálních veřejných zájmů a zúžené profesní strategie terénních pracovníků intervnujících do problematické sociální situace převážně romských obyvatel chudinských městských částí a lokalit. Zvýšení kapacity programu řešit kterýkoliv z uvedených programových cílů předpokládá získat ke spolupráci ostatní významné aktéry programu, zvýšit vzájemnou provázanost a koherenci cílů a strategií všech tří sledovaných aktérů programu podpory terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách. Vzájemnou provázanost tří uvedených aktérů chceme doložit rozborem limitů dosahování cílů programu z následujících hledisek.

9.1 Hledisko vládní politiky

Z hlediska vládní strategie sociální inkluze jsou základní cíle sledovaného programu spojeny s rozšířením a stabilizací pracovních míst pro terénní pracovníky na městských a obecních úřadech, dále se stimulováním samostatného utváření těchto pracovních míst samosprávou a s dosažením představy, že prostřednictvím terénní práce lze dosáhnout větší aktivizace a samostatnosti sociálně vyloučených klientů při řešení podstatných problémů jejich sociálního postavení, jako je nezaměstnanost, nízká úroveň vzdělání a profesní přípravy a zajištění sociálního bydlení pro udržení funkčnosti rodiny. Při hodnocení úspěšnosti programu z těchto hledisek musíme konstatovat, že program je **úspěšný jen částečně**. Vykazuje velký potenciál pro další zkvalitnění tvorby programu i řízení jeho realizace. Naše hodnocení se opírá o následující argumenty.

9.1.1 Programu se **podařilo** v průběhu uplynulých pěti let rozšířit počet pracovních míst terénních pracovníků při obecních samosprávách. Za toto období se počet úřadů spolupracujících v průběhu jednoho roku na programu zvýšil přibližně čtyřnásobně a počet spolupracujících TSP téměř trojnásobně. V tomto smyslu můžeme program pokládat za úspěšný, i když s vědomím, že mohlo být dosaženo více, neboť poptávka obecních samospráv po programu trvale překračuje finanční možnosti programu. Roční objem finančních prostředků programu je velmi nízký a činí v posledních letech asi 10 mil. Kč.

Doporučujeme zvýšit objem ročních finančních prostředků dotačního programu nejméně o polovinu s přihlédnutím k současnému stavu poptávky.

9.1.2 Program **zatím zcela selhává** ve své funkci stimulovat obecní a městská zastupitelstva a úřady, aby podpořila zřizování nových míst terénní práce a aby věnovala větší pozornost řešení problémů chudého obyvatelstva sociálně vyloučených lokalit jejich obcí a měst. O neúspěchu těchto záměrů svědčí (1) vcelku stálý okruh městských a obecních úřadů, které mají zájem o zřízení pracovních míst pro terénní sociální pracovníky a počet těchto žadatelů je stabilně vyšší, než může vládní podpora uspokojit. (2) Nástrojem této stimulace je postupné zvyšování finanční spoluúčasti obecních samospráv. Tento nástroj je však uplatňován zcela neadekvátním způsobem, neboť ke zvyšování dochází plošně z roku na rok bez ohledu na trvání projektu v jednotlivých lokalitách.

Doporučujeme zvyšovat finanční spoluúčasť obcí podle délky trvání spolupráce. Zabránit stavu, aby nově vstupující obecní samosprávy do programu měly stejně vysokou finanční spoluúčasť jako obce zařazené do programu již několik roků.

9.1.3 Také na stabilizaci pracovních míst TSP na spolupracujících úřadech je možné nahlížet jako na nástroj stimulace pozornosti obecních samospráv na problémy sociálně vyloučených lokalit, neboť jen stabilizovaná terénní práce může přinášet obci viditelné pozitivní efekty, které mohou vyvolat větší zájem o služby terénní sociální práce. Také stabilizace terénní práce je v projektu dosahováno **jen s malým úspěchem**. Nástrojem stabilizace jsou především kritéria výběrové komise vládního programu, která se snaží zachovat meziroční kontinuitu financování. Nutno konstatovat, že nedůsledné uplatňování uvedeného výběrového kritéria bylo jedním z důvodů, že na konci roku 2004 spolupracovalo na programu jen 58 procent všech úřadů, které po dobu trvání programu získaly finanční dotaci. Doporučujeme důsledně dodržovat kontinuitu financování lokálních projektů, které byly v předchozím období vládní agenturou vyhodnoceny jako úspěšné.

Dalším kritériem stabilizace terénní práce v lokalitách je důvěryhodnost TSP pro klienty ze společenství. Analýzy ukázaly, že TSP jsou do sociálně vyloučených lokalit začleněni jen dílčím způsobem. Je omezen rozsah cílových skupin a typů problémů, kde mohou terénní pracovníci skutečně pomoci.

9.1.4 Čisté efekty vládního programu na zavedení a stabilizaci nových pracovních míst terénních pracovníků je obtížné přesně vyjádřit. Naše rozhovory s aktéry programu však ukazují, že minimálně ve větších městech (kolem 100 tis. obyvatel a více) fungování terénních pracovníků v sociálně vyloučených lokalitách není přímo závislé na finanční dotaci vládního programu. Tam, kde mají lokální politici a manažeři zájem o zavedení odborné sociální práce, bude tato činnost v případě ukončení vládního programu financována z jiných zdrojů. Závislost fungování lokálního programu terénní práce na vládní dotaci se však zvyšuje na obecních úřadech menších měst, které jsou v projektu zastoupeny velkou většinou.

V rámci koncipování programu podpory v příštích letech bude potřebné věnovat menším městským úřadům větší pozornost. Právě v menších městech může existovat jasně formovaný veřejný zájem řešit sociální problémy spojené s chudobou a vyloučením prostřednictvím politických a odborných nástrojů, ale těmto projektům mohou chybět finanční zdroje. Přidaná hodnota vládní podpory by byla v těchto případech vyšší.

9.1.5 Terénní pracovníci v rámci programu ne vždy adekvátně reagují na vyskytující se problémy klientů vzhledem k principům Národní strategie sociálního začleňování. Obvykle se soustředí na krátkodobé intervence a dlouhodobá řešení provázaných problémů **nechávací stranou**. K těmto provázaným a kapacitně náročným intervencím patří **řešení problému dlouhodobé nezaměstnanosti** převážně romských obyvatel chudinských čtvrtí, zvyšování úrovně vzdělání mladých klientů, **důsledného řešení otázek sociálního bydlení** obyvatel sociálně vyloučených lokalit. Uvedené okolnosti významně snižují úspěšnost programu podpory terénní práce jako nástroje národní strategie sociální inkluze, která je postavena na principu aktivizace a posilování příslušníků ohrožených skupin při samostatném překonávání sociálního vyloučení, zejména začleněním na trh práce.

Jedním z důvodů, proč program terénní sociální práce nemá kapacitu řešit provázané sociální problémy jako například dlouhodobou nezaměstnanost klientů, je skutečnost, že profesionální intervence předpokládá zájem a aktivní účast klientů na řešení svých problémů. Podle odhadu

terénních pracovníků, klientů, kteří jsou skutečně ochotni věnovat energii a čas na vyřešení svých sociálních problémů, je přibližně jen 10 procent. Možnost působení TSP v lokalitách je tím značně omezena. Vyžaduje podporu a provázání s opatřeními ostatních sociálních a veřejných politik orientovaných na boj proti chudobě a sociální exkluzi (politika zaměstnanosti, státní podpora sociálního bydlení, vzdělávací politika).

Doporučujeme koncepčně promyslet a legislativně upravit provázanost politiky sociálních služeb na stávající veřejné politiky, zejména na politiku sociálního zabezpečení, zaměstnanosti, politiku bydlení a vzdělávací politiku. V této souvislosti se ukazuje jako velmi aktuální stanovit a posílit pravomoci terénních sociálních pracovníků při realizaci a koordinaci národní inkluzivní strategie v uvedených lokalitách.

9.1.6 Existuje pravděpodobně větší počet spolupracujících městských a obecních úřadů, které za pomoci státní dotace zřizují pracovní místa pro terénní sociální pracovníky, ale nemají vlastní strategii řešení chudinských částí měst a sociálně vyloučených lokalit. V některých případech řešení těchto problémů nepokládají za veřejný zájem města a o činnost terénních pracovníků se v podstatě nezajímají. Možností působení aktivistů terénní práce v rámci takových organizací jsou značně omezené. Bez přímého zájmu a koordinace lokálních politiků a autorit nemají terénní pracovníci kapacitu plnit cíle národního plánu sociální inkluze v ohrožených lokalitách. Neexistují tedy ani důvody, proč by měla vláda dotovat činnost takových městských úřadů. V této souvislosti pokládáme za pozoruhodné, že pracovníkům, kteří koordinují vládní program podpory, chybí kontrolní nástroj, který by zjišťoval schopnosti žadatelů koncepčně řídit a organizovat činnost terénních sociálních pracovníků.

Navrhujeme dopracovat kritéria výběru žadatelů o finanční dotaci tak, aby jednu z rozhodujících rolí hrálo splnění ukazatelů ověřujících existenci vlastní strategie sociální inkluze příslušníků romského společenství a poskytujících doklad o tom, že sociální problémy Romů v obci jsou představiteli obce chápány jako veřejný problém. Vhodným ukazatelem by například mohl být zpracovaný komunitní plán řešení konkrétních problémů sociálně vyloučených lokalit v obci s uvedením seznamu aktérů, kteří se na něm podílejí.

9.1.7. Plnění vládní strategie sociální inkluze pomocí programu podpory terénní sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách je významně omezováno odbornými a personálními kompetencemi jednotlivých terénních pracovníků. Z případových studií vyplývá, že programově koncepčních intervencí jsou schopni jen ojedinelí terénní pracovníci. Proces zvyšování kvalifikace TSP a systematická personální práce jsou přitom řídicí nástroje, které koordinátoři vládního programu podpory TSP „nemají ve svých rukou“. Nevyužívají je jako prostředky programové kontroly.

I když není pochyb o tom, že školení terénních sociálních pracovníků je věcí profesionální, doporučujeme, aby agentura odpovědná za realizaci vládního programu podpory významněji ovlivňovala obsah metodického školení a současně zvyšovala jeho prestiž mezi účastníky programu. V současné době metodické školení jen málo přihlíží ke specifičnosti uplatnění odborných pracovníků v kontextu lokální veřejné správy a politiky. Probíhá standardně jak pro pracovníky zapojené do činnosti samospráv, tak pro pracovníky neziskových organizací. Je úzce profesně zaměřené. Na jeho přípravě by větší měrou mohli participovat sami pracovníci lokální veřejné politiky a správy. Na druhou stranu zapojení terénního pracovníka

do metodického školení a dosažení určitého stupně vzdělání není považováno za nutnou podmínku poskytnutí určité výše finanční dotace ani za předpoklad kvalitního výkonu terénní sociální práce. Takové opatření by přispělo ke zvýšení prestiže odborného vzdělávání.

V této souvislosti se ukazuje jako významné, že zástupci vlády pověřeni koordinací programu podpory nemají k dispozici systematické zpětnovazební informace o efektech a sociálních dopadech intervence jednotlivých terénních pracovníků v lokalitách. Tomuto účelu měl sloužit kontrolní formulář, který vyplňují pracovníci po ukončení dotační podpory. Informace, které však dnes může přinášet, jsou spíše administrativní. Nevytváří podklad pro strategické rozhodování koordinátorů vládního programu. Doporučujeme proto tento formulář přepracovat a doplnit pravidelným nezávislým monitorováním programu tak, aby nové údaje přinášely zástupcům vlády informace o plnění cílů národní strategie sociální inkluze v rámci sledovaného programu.

9.2 Hledisko obecních samospráv

Z hlediska dosažení modelových cílů obecních samospráv jsme hodnotili program podpory terénní sociální práce **jako více či méně selhávající** ve všech sledovaných městech. Ve většině pozorovaných měst se představitelé samosprávy tím ochuzují o možnost využití kapacity terénních pracovníků pro realizaci veřejných zájmů města a zlepšení vztahu mezi obyvateli sociálně vyloučených lokalit a úředníky města. Ochuzují se o možnosti prakticky provádět lokální partnerství mezi samosprávou a ostatními subjekty lokální politiky při řešení sociálních a ekonomických problémů svých občanů. Současně evaluační studie doložila, že **míra selhávání** při plnění těchto modelových cílů **se velmi liší** podle jednotlivých měst a lokalit. Umožnila identifikovat různé faktory, které zmíněný úspěch podporují nebo naopak limitují.

9.2.1 Výsledky čtyř případových studií velkých měst poskytují informace o tom, že mediační funkci mezi klienty a úředníky **úspěšně plnili jen někteří** terénní pracovníci **v jediném městě**, a to v Ostravě. V ostatních městech plnění cíle spíše selhávalo a v jednom případě byla mediace mezi klienty a částí pracovníků sociálního odboru dokonce nadřizenými odmítnuta. Podobně program selhal ve schopnosti vytvořit specifické programy pro sociálně vyloučené občany měst a obcí. Takový explicitní program se připravuje ve sledovaných městech opět pouze v Ostravě a je zaměřen na vytvoření možnosti sociálně prostupného bydlení. Také možnosti využití terénních pracovníků pro propojení různých lokálních veřejných subjektů a realizace lokálního partnerství pro řešení sociálních problémů převážně romského obyvatelstva obecní samosprávy nevyužívají. Komunitní plán, který by se zabýval specifickými problémy této cílové skupiny obyvatel, vzniká pouze v Ostravě, kde terénní pracovníci již realizují koordinaci různých složek sociální a veřejné správy a služeb v lokalitě. V ostatních městech spolupráce různých aktérů takto systematicky neprobíhá.

9.2.2 Základní příčinou selhávání realizace modelových cílů na úrovni lokální politiky je skutečnost, že obecní samosprávy obvykle nepokládají modelové cíle TSP v sociálně vyloučených, převážně romských společenstvích za dostatečně oprávněné a terénní pracovníci mají malý organizační vliv tuto obecnou představu změnit. Mezi obecními a organizačními autoritami převažuje názor, že za problémy si chudí obyvatelé sociálně vyloučených městských lokalit mohou z větší části sami. Převažuje rovněž názor, že pokud nebudou plnit základní občanské povinnosti, bude s nimi na městském úřadu nakládáno jen administrativním způsobem. Současně funkcionáři městských úřadů často nejsou schopni ocenit přínos terénní práce pro činnost městského úřadu. Terénní pracovníci často upozorňovali také na nízkou úroveň jejich pravomocí. Vadila jim nevyjasněnost pracovních

kompetencí vzhledem k ostatním pracovníkům sociálních odborů. Na úřadech s převahou uvedeného postuje terénní sociální práce získává jen okrajovou organizační pozici. Pokud chtějí TSP svou pracovní funkci vykonávat, musí se na své okrajové postavení na úřadu adaptovat. Činí tak způsobem, který se projevuje různým stupněm redukce a modifikace modelových cílů terénní práce při obecních samosprávách. Jednou z variant je omezení cílových skupin. Terénní pracovníci se buď zprostředkovávají vztahu klient a pracovník úřadu úplně vyhnou nebo zprostředkovávají řešení problémů mezi širším prostředím a úzkou cílovou skupinou, jako jsou děti a dospívající nebo mladé rodiny s dětmi. Další variantou je redukce zaměření jen na jednodušší typy problémů a jiné - složitější - odkládají stranou.

V této souvislosti navrhuje zástupcům relevantních ministerstev legislativně a metodicky zpřesnit profesní a organizační status terénního sociálního pracovníka. Vymezení jeho pravomoci a kompetence vzhledem k dalším pracovníkům sociální správy a služeb.

Dále doporučujeme koordinátorům vládního programu zvážit možnosti podpory organizační pozice vedoucích terénní sociální práce na městských úřadech. Ve studii poukazujeme na řadu interních, ale i externích faktorů, které mohou vliv těchto vedoucích na městských úřadech posilovat (např. stanovit požadavek zapojení romského poradce do tvorby lokálního programu, zvážit finanční odměnu pro vedoucího TSP, stanovit minimální formální organizační pozici pro vedoucího TSP).

9.2.3 Kapacitu terénního pracovníka dosahovat modelové cíle v rámci lokální politiky výrazně ovlivňují personální kompetence navazovat komunikaci a spolupráci s ostatními úředníky sociálních odborů. V průběhu studie se ukázalo, že v tomto směru význačnými podpůrnými vlastnostmi jsou:

- pracovní motivace spojená s dlouhodobou veřejnou činností pro romskou komunitu,
- dlouhodobé působení na formálním trhu práce a návyky systematicky pracovat, které vedou k lepšímu přijímání pracovních povinností,
- určitý obsah a úroveň dosaženého vzdělání; například pracovníce, které se nejlépe povedlo navázat pracovní kontakt s ostatními pracovníky sociálního odboru, druhým rokem studuje obor veřejná správa na soukromé střední škole.

Uvedená personální kompetence stejně jako posílení pravomocí mohou příznivě ovlivňovat asymetrii postavení terénních pracovníků na městském úřadu a vytvářet tím prostor pro plnění modelových cílů terénní práce. Platí to i v podmínkách, kdy strategie vedoucích pracovníků městských úřadů, jak řešit problémy sociálně „slabých“ občanů je pro plnění modelových cílů terénní sociální práce nepříznivá.

9.2.4 Dalším omezujícím faktorem je skutečnost, že většina terénních pracovníků při svých intervencích uplatňuje úzce profesionální strategie a jen obtížně se adaptuje na politické a úřední formy spolupráce. Spolupráce s městskými úředníky vytváří pro většinu aktivistů terénní práce konfliktní situaci. Na jedné straně profesionální orientace vyžaduje od terénních pracovníků navázání vzájemné důvěry a pocitu loajality s klienty. Východiskem intervenční strategie je sám klient. Strategická analýza a formulace cíle intervence je v první řadě závislá na udržení dohody s klientem o povaze a výsledku poskytovaných služeb. Na druhé straně orientace na modelové cíle lokální politiky vyžaduje od terénních pracovníků zvláštní druh loajality k lokálním veřejným autoritám. Mezi nimi zaujímá zvláštní místo městský úřad. Vyžaduje flexibilní přístup terénního pracovníka, který se neřídí pouze hodnotami své profese, ale také veřejným zájmem obce. Souhrnně řečeno významnou příčinou selhání modelových cílů terénní sociální práce v lokální politice je neschopnost terénních pracovníků

překonat úzce profesní cíle své činnosti a akceptovat různé veřejné zájmy ovlivňující politiku městského úřadu.

Doporučujeme proto tvůrcům lokálních programů terénní práce promyslet kritéria výběru nových zaměstnanců a provádět dlouhodobou personální práci v lokalitě. Ukázalo se, že mezi vhodná kritéria přijetí patří dlouhodobější předchozí uplatnění zájemce na formálním trhu práce, zkušenost s veřejnou činností pro romské společenství a zájem o nové informace a další vzdělávání. Všechny uvedené vlastnosti podporují schopnost lepšího začlenění do činnosti městského úřadu, zajišťují větší organizační podporu i schopnost uplatňovat provázané strategie intervence terénní sociální práce.

9.3 Hledisko sociální intervence

Hledisko intervence do problematických životních situací obyvatel sociálně vyloučených lokalit je spojeno s modelovými cíli jako posílení schopností klienta řešit samostatně své problémy, aktivizovat klienta a celé společenství pro integraci do společenských institucí a veřejného života lokality. Konstatujeme, že i při plnění těchto profesně orientovaných cílů program **ve velké většině intervencí selhal**. Vycházíme z následujících argumentů.

9.3.1 Případové studie odhalily, že dlouhodobou práci s klientem, která je založena na důvěře klienta v pracovníkovy schopnosti a současně na posilování aktivního přístupu klienta k řešení problémů, provádí jen málo dotazovaných pracovníků a přitom ještě ojediněle. Selhání při realizaci provázaných a posilujících intervencí se projevuje zpravidla redukcí podstatných cílů na „cíle procedurální“. Uvedené cíle jsme v předchozím textu charakterizovali jako přímo vztažené k dosažení změn v situacích poskytování terénní sociální práce v lokalitách. V těchto případech pracovníci pokládají za důležitou hodnotu spíše dosažení nezbytných předpokladů stabilizace a realizace terénní práce při městských úřadech než změnu sociálního postavení klientů. Typickými procedurálními cíli intervencí se pak stává například „dosažení spolupráce s úředníky“ sociálních odborů, „zvýšení zájmu městských úřadů“ o terénní práci nebo „získání důvěry klientů“.

9.3.2 Hlavní příčinu malého úspěchu terénní práce z uvedeného hlediska spatřujeme v malé schopnosti pracovníků posuzovat a řešit problémy klientů ve všech souvislostech.

9.3.3 Malá schopnost plánovat a realizovat provázanou intervenci je významně závislá na nízké kompetenci terénních pracovníků adekvátně a strukturovaně definovat problémy. Prokázali jsme, že aktivisté, kteří byli schopni proměňovat a zpřesňovat svoje představy o klientech cestou ověřování „teoretických hypotéz“ a vytvářením vlastních „experimentálních teorií“, dokázali lépe rozvíjet strategie řešení problémů s ohledem na legislativní kontext, názory vedoucích pracovníků městských úřadů, místních veřejných autorit i schopnosti a zájmy svých klientů. Jejich strategická analýza vedla také k náročněji formulovaným cílům terénní sociální práce, které obsahovaly i posilující efekty na klienta. Takovým způsobem však prokazatelně postupovali jen tři pracovníci ze 16 dotazovaných. Naprostá většina pracovníků formuluje cíle a strategie svého působení v lokalitě v první řadě s ohledem na konkrétní požadavky a přání klientů.

V této souvislosti doporučujeme vhodný personální výběr pracovníků spojit s jejich kvalitním metodickým školením a zejména provádět metodické vedení terénních pracovníků při řešení složitějších případů, které by mělo podobu specifického učení se schopnostem strategické analýzy.

9.3.4 Za významný limit úspěšného posilování sociální kompetence klientů řešit problémy a zvyšovat jejich sociální pozici v širší společnosti vidíme četné rozpory mezi „profesionální strategií“ terénních sociálních pracovníků opírající se především o soukromý zájem klientů a politicko-programovou strategií terénní sociální práce při městských úřadech opírající se o formulování veřejných zájmů v uvedených lokalitách. Na většině sledovaných městských úřadů nebyl program chápán dostatečným počtem autorit jako součást veřejného zájmu obce a nebyla mu věnována veřejná pozornost. Možnosti sblížení a spolupráce uvedených stanovisek jsou skutečně velmi často významně omezeny přístupem vedoucích pracovníků městských úřadů. Ve čtyřech zkoumaných samosprávách se ukázalo, že pouze na jediném městském úřadu spolupráce skutečně probíhala. Byl to úřad, kde terénní práce v sociálně vyloučených lokalitách byla větším počtem autorit pokládána za oprávněnou a kde vedoucí terénní práce požívala také vysokou organizační autoritu (Ostrava). Na druhé straně rozpor mezi „profesní orientací“ terénních pracovníků a politicko-programovou orientací terénní práce při městských úřadech vyvolávají sami terénní pracovníci, kteří se často nezaměřují na osoby na sociálním dně. Některé skupiny obyvatel, které můžeme charakterizovat jako silně sociálně vyloučené, zůstávají mimo dosah intervence terénní sociální práce.

Sladění těchto strategických přístupů je cesta k rozšiřování efektů intervencí terénní práce i do oblastí, kde zatím úspěšná nebyla. Například do oblasti překonávání dlouhodobé nezaměstnanosti a vytváření sociálně dostupného bydlení pro občany s aktivním zájmem zlepšit svou bytovou situaci. Doporučujeme proto aktivistům terénní sociální práce podílet se na utváření problematiky sociálně vyloučených městských enkláv jako závažné veřejné agendy města, přinášet informace o reálném stavu života osob a rodin na „sociálním dně“ a představit veřejně možnosti terénní sociální práce včetně příkladů dobré praxe veřejným autoritám města.

9.3.5 Hodnotící studie dále prokázala, že mezi limity schopnosti pracovníků plánovat a realizovat strategie sociální intervence provázaně a s ohledem na veřejný kontext jejich práce je malá autorita a důvěryhodnost terénních pracovníků mezi obyvateli sociálně vyloučeného společenství. Obyvatelé sociálně vyloučených lokalit jsou zatím jen v malé míře ochotni aktivně spolupracovat s terénními pracovníky na řešení komplexních problémů svého života. Podle vyjádření samotných aktivistů jde přibližně o každého desátého klienta a jeho rodinu.

Na získání důvěryhodnosti terénních pracovníků u klientů má rozhodující vliv jejich praktická schopnost být užitečným při řešení problému. Doporučujeme proto při řešení problémů klientů rozvíjet vzájemnou komunikaci a spolupráci s ostatními pracovníky městského úřadu a ostatních vztahujících se institucí. Právě schopnost zprostředkování těchto vztahů je nejsilnějším faktorem pomoci klientům.

Literatura

deKoning, J.: *New Employment Policy, Unemployment and Social Exclusion. Evaluation and Labour Market, 2001, 13 – 21 pp.*

Fetterman, D.: *Foundations of empowerment evaluation, Thousand Oaks, CA, Sage; 2001*

Informace o plnění usnesení vlády týkajících se integrace romských komunit a aktivního postupu státní správy při uskutečňování opatření přijatých těmito usneseními ke dni 31. 12. 2000. (www.vlada.cz)

Jordán, C., Franklin, C.: *Clinical assesment for social workers: Quantitative and qualitative methods* . 1 ed. Chicago: Lyceum/Nelson Hall, 1995.

Kalibová, K.: *Romové z pohledu statistiky a demografie*. In: *Romové v České republice*. Socioklub, Praha 1999. s. 91-114

Kepková, M., Víšek P.: *Romové v ČR: Sociální vyloučení a sociální distance*. Sociální politika, 5/99. s.11-13.

Kaplan, P.: *Romové a zaměstnanost neboli zaměstnatelnost Romů v České republice*. In: *Romové v České republice*. Socioklub, Praha 1999. s. 352-377

Kotýnková, M. *Rozsah a průběh sociálního vyloučení v české společnosti*. In. Sociální exkluze a nové třídy. Sociální studia 5, Brno 2000. s. 115-125.

Koncepce politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity, napomáhající jejich integraci do společnosti. www.vlada.cz

Koncepce romské integrace. www.vlada.cz

Lee, P., Murie, A.: *Literature Review on Social Exclusion*. 1 ed. Edimburgh: The Scottish Office Central Research Unit; 1999.

Lenoir, R.: *Les Exclus: un Francais sur Dix*. Paris: Le Seuil; 1974.

Levitas, R.: *The Inclusive Society? Social exclusion and New Labour*. 1 ed. Basingstoke: Macmillan; 1998.

Upgrading the Skills of the Low-qualified: a New Local Policy Agenda. Bruxelles OECD 2002. 42 p.

Marshall, T. H.: *Class, Citizenship and Social Development - Essays by T.H. Marshall*. 1 ed. Garden City - NY: Doubleday and Co.; 1964.

Palumbo, M.: *Quality and quantity in evaluation, social research and democracy*. In: *Democracy and Evaluation, EES, Seville pp. 100 - 107;2002*

Sen, A.: *Social Exclusion. An Evaluation of Concepts*. SE Bank New York, 2001

Patton, M. Q.: *A vision of evaluation that strengthens democracy*. In. *Evaluation, 8, 1, 2002 p. 125 - 139*

Přílohy

Příloha 1

Seznam dokumentů použitých v evaluační studii

1. Zpráva o činnosti terénních sociálních pracovníků r. 2000
2. Závěrečná zpráva programu „Podpora terénních sociálních pracovníků za rok 2001“
3. Závěrečná zpráva „Doplňkového programu podpory terénní sociální práce za rok 2003“
4. Usnesení vlády České republiky ze dne 14. června 2000 č . 599 ke „Koncepci politiky vlády vůči příslušníkům romské komunity napomáhající jejich integraci do společnosti“
5. „Koncepce romské integrace 2001“
6. Usnesení vlády České republiky ze dne 23. ledna 2002 č .87 k „Informaci o plnění usnesení vlády týkajících se integrace romských komunit a aktivního postupu státní správy při uskutečňování opatření přijatých těmito usneseními ke dni 31. prosince 2001“ a k návrhu „Koncepce romské integrace“
7. Usnesení vlády České republiky ze dne 12. března 2003 č . 243 k „Informaci o plnění usnesení vlády týkajících se integrace romských komunit a aktivního postupu státní správy při uskutečnění opatření přijatých těmito usneseními k 31. prosinci 2002“
8. „Koncepce romské integrace 2004“

Příloha 2 Tabulka obcí zařazených do programu TSP v letech 2000 - 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
1		Bílina	Bílina	Bílina	Bílina
2		Brno	Brno	Brno	Brno
3			Brodce	Brodce	
4				Broumov	Broumov
5	Bruntál	Bruntál MěÚ	Bruntál MěÚ	Bruntál	Bruntál
6		Bruntál OkÚ	Bruntál OkÚ		
7	Břeclav	Břeclav	Břeclav		
8		Česká Lípa	Česká Lípa	Česká Lípa	Česká Lípa
9	České Budějovice	České Budějovice	České Budějovice		
10					Dačice
11		Děčín	Děčín	Děčín	
12		Duchcov	Duchcov	Duchcov	Duchcov
13		Frýdek Místek	Frýdek Místek	Frýdek-Místek	Frýdek Místek
14				Frýdlant	Frýdlant
15		Hodonín	Hodonín		
16				Hradec Králové	Hradec Králové
17	Cheb	Cheb	Cheb		Cheb
18	Chomutov	Chomutov	Chomutov		Chomutov
19				Jablonec nad Nisou	Jablonec n. Nisou
20				Jaroměř	Jaroměř
21				Javorník	
22	Jeseník	Jeseník	Jeseník	Jeseník	Jeseník
23				Jindřichův Hradec	
24		Jirkov	Jirkov	Jirkov	
25	Karviná	Karviná	Karviná	Karviná	<i>Karviná</i>
26	Kladno	Kladno	Kladno		
27				Klatovy	Klatovy
28					Kolín
29					Kopřivnice
30				Kostelec nad Orlicí	Kostelec nad Orlicí
31				Králíky	
32				Kraslice	
33		Krnov	Krnov	Krnov	Krnov
34				Krupka	Krupka
35	Kutná Hora	Kutná Hora	Kutná Hora		
36		Liberec	Liberec	Liberec	Liberec
37		Litoměřice		Litoměřice	Litoměřice
38				Louny	Louny
39		Lysá nad Labem			
40				Mělník	
41				Mikulov	
42		Mimoň		Mimoň	Mimoň
43				Mnichovo Hradiště	Mnichovo Hradiště
44				Moravská Třebová	Moravská Třebová
45	Most	Most	Most		Most
46			Náchod	Náchod	Náchod
47		Nový Bor	Nový Bor	Nový Bor	Nový Bor
48				Nový Bydžov	Nový Bydžov

	2000	2001	2002	2003	2004
49			Nový Jičín	Nový Jičín	Nový Jičín
50		Nymburk	Nymburk	Nymburk	
51				Odry	
52				Olomouc	Olomouc
53			Osek	Osek	Osek
54	Ostrava	Ostrava	Ostrava	Ostrava	Ostrava
55	Pardubice		Pardubice MMP	Pardubice	Pardubice MMP
56		Pardubice OkÚ	Pardubice OkÚ		
57		Plzeň	Plzeň	Plzeň	
58			Praha 22	Praha 22	
59					Praha 14
60				Praha 5	Praha 5
61				Praha 7	Praha 7
62	Prostějov	Prostějov	Prostějov		
63		Přerov	Přerov	Přerov	Přerov
64			Roudnice nad Labem	Roudnice nad Labem	Roudnice nad Labem
65		Rožnov pod Radhoštěm	Rožnov pod Radhoštěm		Rožnov pod Radhoštěm
66	Rychnov nad Kněžnou	Rychnov nad Kněžnou	Rychnov nad Kněžnou		
67			Sokolov	Sokolov	Sokolov
68			Tachov		
69	Teplice	Teplice			
70		Trutnov	Trutnov	Trutnov	
71				Uherský Brod	
72		Uherské Hradiště	Uherské Hradiště		
73	Ústí nad Labem	Ústí nad Labem	Ústí nad Labem		
74			Ústí nad Orlicí		
75				Varnsdorf	
76				Vejprty	Vejprty
77			Vidnava	Vidnava	Vidnava
78				Vsetín	
79				Vysoké Mýto	
80				Žamberk	
81				Žatec	

16 lokalit
18 TSP

37 lokalit
58 TSP

44 lokalit
72 TSP

58 lokalit
90 TSP

46 lokalit
76 TSP