

WP5.1_Fokusní skupina 10.5.2016

celkové shrnutí

Projekt: TB05MPSV006 – Výzkum spolupůsobení přenesené a samostatné působnosti subjektů veřejné správy při zajišťování dostupnosti sociálních služeb a sociální práce

Popis této aktivity:

Metoda „fokální skupina“ je schopna přinést poměrně validní výsledky dosažené s relativně nízkými náklady. Hlavní výhodou této metody je však její schopnost díky interakcím ve skupině odkrývat nečekané souvislosti a poskytovat hlubší vhled do zkoumané problematiky. Účastníky fokální skupiny konané 10. května 2016 v Praze byli metodici sociální práce působící při krajských úřadech. Cílem setkání bylo získat a diskutovat názory a zkušenosti krajských metodiků SPR s výkonem přenesené působnosti v sociální práci zajišťované krajskými úřady.

Dílčí výstup projektu TB05MPSV006, neprošlo jazykovou úpravou.

Tento výstup byl vytvořen s finanční podporou TA ČR.

Obsah

1. Organizace fokusní skupiny	3
2. Analýza diskuse	4
3. Sumarizace hlavních poznatků	5
3.1. Metodické vedení v oblasti sociální práce vykonávané KÚ	5
3.2. Koordinace sociálních služeb z hlediska metodiků sociální práce KÚ	6
3.3. Pojetí sociální práce v přenesené působnosti na obci metodiky sociální práce KÚ	6
3.4. Faktory ovlivňující činnost metodiků sociální práce KÚ	7
3.5. Faktory ovlivňující dle metodiků KÚ výkon sociální práce v přenesené působnosti na obcích ...	8

1. Organizace fokusní skupiny

Fokusní skupina na téma *Přenesená působnost při výkonu sociální práce: Možnosti a limity z hlediska metodiků sociální práce krajských úřadů* proběhla dne 10.5.2016 v Praze.

Cílem fokusní skupiny bylo především na základě zkušeností jednotlivých krajských metodiků z oblasti implementace a dopadů ustanovení zákona 108/2006 Sb. týkajících se přenesené působnosti diskutovat roli krajských úřadů při řízení výkonu přenesené působnosti a faktory, které výkon přenesené působnosti v oblasti sociální práce dle jejich názoru ovlivňují, a to jak na úrovni kraje, tak na úrovni obcí.

Na fokusní skupinu byli pozváni metodici sociální práce všech 14 krajských úřadů (hl.m. Praha je pro tyto účely rovněž zařazena mezi kraje). Setkání se zúčastnili zástupci 11 krajů.

Jednání skupiny trvalo tři hodiny a bylo rozděleno do 3 bloků:

- I. blok: Metodická podpora výkonu sociální práce
- II. blok: Koordinace sociálních služeb v kraji
- III. blok: Vztah mezi výkonem sociální práce v přenesené působnosti a naplňováním potřeb občanů v nepříznivé sociální situaci

V rámci prvních dvou bloků byl vytvořen prostor pro každého účastníka, aby se k danému tématu v kontextu kraje, který zastupoval, vyjádřil. Poté následovala společná diskuse. Třetí blok byl pojatý jako diskusní celý. Jednání skupiny řídili členové výzkumného týmu tohoto projektu.

V průběhu jednání byl jednak pořizován průběžný zápis řečeného, jednání bylo dále se souhlasem účastníků zaznamenáváno prostřednictvím digitálního diktafonu. Průběžný zápis byl následně doplněn doslovným přepisem nahrávky z diktafonu a anonymizován.

Jednotlivé kraje i metodici sociální práce, kteří se jednání zúčastnili, byly anonymizovány následovně:

- názvy krajů byly nahrazeny slovem „Kraj + číslovka 1 až 11“
- jména účastníků fokus group byla nahrazena „Metodik SPR + číslovka 1 až 11“
- vstupy výzkumných pracovníků, které jednání vedly, jsou uvozeny písmeny „VP“.

2. Analýza diskuse

Anonymizovaný přepis záznamu jednání fokusní skupin byl analyzován prostřednictvím tematické analýzy. Témata, jejichž obsah je popsán dále, jsou dvojí povahy. Část témat byla dána tak říkajíc předem, neboť je předznamenávaly otázky výzkumníků uvozující jednání v rámci fokusní skupiny, nicméně část témat, obvykle ve formě dimenzí hlavního tématu, otevřeli sami účastníci fokusní skupiny. Analýza tedy pracovala jak s deduktivně, tak s induktivně vyvozenými kódy, resp. tématy.

Přehled hlavních témat a jejich dimenzí:

- metodické vedení v oblasti sociální práce vykonávané KÚ
 - význam
 - forma
 - obsah
 - faktory ovlivňující formu a obsah
- koordinace sociálních služeb z hlediska metodika sociální práce při KÚ
 - význam
 - podoba
- pojetí sociální práce v přenesené působnosti na obci z hlediska metodiků sociální práce KÚ
 - cíle
 - činnosti
 - metody
 - podmínky výkonu
- faktory ovlivňující činnost metodiků sociální práce KÚ
 - význam politické reprezentace KÚ
 - význam koordinace sociálních služeb v samostatné působnosti
 - význam metodické podpory ze strany MPSV
 - význam dotačního titulu MPSV na výkon sociální práce za 2015
- faktory, které z hlediska metodiků sociální práce KÚ, ovlivňují výkon sociální práce v přenesené působnosti na obci
 - význam politické reprezentace OÚ
 - povědomí o sociální práci
 - politické priority
 - význam koordinace sociálních služeb v samostatné působnosti
 - význam legislativního zakotvení sociální práce v přenesené působnosti
 - význam personálního zajištění sociální práce v přenesené působnosti
 - význam dotačního titulu MPSV na výkon sociální práce za 2015

3. Sumarizace hlavních poznatků

3.1. Metodické vedení v oblasti sociální práce vykonávané KÚ

Význam činnosti KÚ v oblasti metodické podpory zaměřené na výkon sociální práce v přenesené působnosti obcemi III. a II. typu spatřovala většina účastníků jednání ve třech navzájem propojených oblastech:

- v předávání informací a pokynu z úrovně řídicího orgánu, tj. Ministerstva práce a sociálních věcí, na lokální úroveň,
- ve sjednocení praxe v celorepublikovém měřítku při současném zohlednění regionálních specifik,
- v podpoře sociálních pracovníků zajišťujících přenesenou působnost v území:
 - při řešení nejistot a potíží, pokud jim při každodenním výkonu vyvstanou,
 - nabídkou průběžného vzdělávání,
 - „osvětou“ cílenou na lokální politické reprezentace s cílem vysvětlit místním politikům, proč je pro ně sociální oblast důležitá, co jim může přinést pozitivního,
 - doplňováním, dle názoru krajských metodiků, nízké aktivity MPSV v oblasti vydávání metodických návodů a doporučení pro jednotlivé oblasti výkonu sociální práce v přenesené působnosti vlastními metodickými pokyny a materiály.

Metodické vedení má dle sdělení účastníků fokusní skupiny na většině krajů tyto základní podoby:

- vydávání metodických pokynů,
- průběžná komunikace se sociálními pracovníky či vedoucími odborů uskutečňovaná elektronicky, telefonicky i osobně (výjezd do obce),
- pravidelná setkání 3x až 4x do roka určená obvykle pro vedoucí pracovníky obcí III. a II. typu; ačkoliv většina krajů pořádá tato setkání společně pro oba typy obcí, v jednom z krajů referovali o pozitivní zkušenosti se samostatným setkáním pro ORP a samostatným setkáním obce s POU, kdy se ukázalo, že oba typy obcí řeší odlišné otázky a současně zástupci obcí II. typu se v rámci samostatného setkání projevovali aktivněji, otevřeněji a sebevědoměji než při těchto společných,
- pravidelná setkávání či porady určené sociálním pracovníkům obcí III. a II. typu,
- metodické návštěvy v obci.
- kontrola výkonu sociální práce v obci.

Dále jednotliví krajské metodikové zmiňovali pořádání

- tematicky zaměřených setkání samostatně pro různé skupiny pracovníků, kdy jsou jako hosté či přednášející zváni různí odborníci, zástupci ÚP ČR, poskytovatelů sociálních služeb,
- kazuistických seminářů pravidelných či příležitostných,
- případových setkání pracovníků OPR a příslušného KoP ÚP ČR,
- supervize,
- neakreditovaných i akreditovaných vzdělávacích aktivit.

Zaměření těchto seminářů v některých případech vychází z pojetí sociální práce metodickými pracovníky KÚ, tj. např. z jejich představy o tom, jaké metody sociální práce by bylo žádoucí při výkonu sociální práce na obcích uplatňovat. Někteří z krajských metodiků ale také hovořili o tom, že forma i obsah těchto setkání vychází z průzkumu potřeb či poptávky sociálních pracovníků na obcích. Zástupci

dvou krajů pak hovořil přímo o poptávce ze strany tajemníků po vzdělávání organizovaném KÚ, a to zejména kvůli nižší finanční náročnosti (i díky prostorové blízkosti místa konání) pro obce.

Spíše ojediněle bylo zmiňováno zasílání informací metodického charakteru i na obce I. typu, či jednorázové setkání s obcemi I. typu, proškolení nových sociálních pracovníků obcí II. typu, vydávání vlastního zpravodaje a využívání společného internetového prostředí pro sdílení metodických pokynů apod.

3.2. Koordinace sociálních služeb z hlediska metodiků sociální práce KÚ

V rámci fokusní skupiny odpovídali zástupci všech zúčastněných krajů na otázku „Kdo má ve Vašem kraji koordinaci sociálních služeb na starosti a v čem tato koordinace spočívá?“. Z vyjádření účastníků setkání lze usuzovat, že v tomto ohledu není praxe v jednotlivých krajích jednotná. Zatímco zástupci dvou krajů popisovali velmi úzkou spolupráci mezi nimi a „plánovači“ sociálních služeb v samostatné působnosti, kdy se např. metodici sociální práce KÚ účastní jednání pracovních skupin vytvořených za účelem střednědobého plánování a vytváření sítě sociálních služeb, zástupci jiných dvou krajů hovořili o naprostém oddělení obou těchto agend na úrovni kraje. Nicméně všichni zúčastnění se shodovali na tom, že metodici sociální práce při KÚ mají velmi dobrý přehled o potřebách v území z hlediska poskytování sociálních služeb a že tyto informace by měly být brány v úvahu při střednědobém plánování sociálních služeb na úrovni kraje. Ve spíše neformálním předávání zmíněných poznatků „plánovačům“ pak spočívala role metodiků sociální práce ve zbylých sedmi krajích, část z nich však neměla zpětnou vazbu o tom, jak či zda vůbec byly tyto informace při plánování využity.

Dle jedné z účastnic jednání lze koordinaci sociálních služeb v přenesené působnosti vnímat ve dvou rovinách:

1. tvorba krajské sítě sociálních služeb, střednědobé plánování a regionální karty sociálních služeb, tj. kontrola poskytovatelů nakolik je jejich služba efektivní při poskytování pomoci konkrétním klientům – toto se děje převážně v samostatné působnosti;
2. případová práce na úrovni sociální práce na obcích, kdy na základě analýzy potřeb klienta sociální pracovník nastaví cíle a nástroje pomoci a koordinuje i poskytování sociálních služeb, v tomto smyslu je pak koordinace sociálních služeb i předmětem metodického působení krajských metodiků sociální práce.

Ve vztahu ke koordinaci sociálních služeb v území pak většina účastníků poukázala na to, že sociální pracovníci obce často vůbec nechápou smysl koordinace služeb pro sociální práci, nemají představu o tom, co by mělo být obsahem koordinace z hlediska sociálního pracovníka. Místo výše popsané případové práce zahrnující i výběr a koordinaci služeb na míru situaci daného klienta mívají spíše tendenci k „zakázkové“ individuální práci s klientem, kdy řeší pouze úzce formulovanou zakázku klienta, bez celkového posouzení životní situace, vhodných cílů a postupů řešení včetně volby vhodných sociálních služeb.

3.3. Pojetí sociální práce v přenesené působnosti na obci metodiky sociální práce KÚ

Ačkoliv pojetí sociální práce na obcích v přenesené působnosti nebylo samostatným tématem fokusní skupiny, někteří účastníci spontánně prezentovali některé aspekty svého pojetí sociální práce na obci, tj. hovořili o tom, co by mělo, resp. nemělo být cílem sociální práce na obecní úrovni, o žádoucích metodách sociální práce i o žádoucích podmínkách výkonu sociální práce na obci.

Cíle činnosti sociálního pracovníka na obci spatřovali jednak v oblasti individuální sociální práce, kde cílem by měl být „spokojený, samostatný klient“, ale rovněž v působení na prostředí, konkrétně na

místní politickou reprezentaci - jedním ze smyslů sociální práce na obci je podle některých metodiků i to, že sociální pracovník/vedoucí odboru postupně přesvědčí samosprávu, že sociální téma je pro ně důležité, a byly uváděny příklady, kdy se toto v dlouhodobějším časovém horizontu podařilo.

Činnosti sociálního pracovníka obce by se podle účastníků jednání měly soustřeďovat na činnosti z oboru sociální práce v přenesené působnosti v souladu s Doporučeným postupem č.1/2012 vydaným MPSV, přičemž účastníci fokusní skupiny vnímali kumulaci pozice sociálního pracovníka s dalšími úkoly, jako např. vypravování sociálních pohřbů, řešení jakýchkoliv potíží obyvatel – tj. i mimo sociální oblast apod., jako nevhodnou a degradující, kdy kvalifikace sociálního pracovníka není efektivně využita.

Někteří metodici dále hovořili o tom, že sociální pracovník obce by při své práci měl vědomě používat metody sociální práce. Zejména byly zmiňovány ty metody, o kterých jsou metodici přesvědčeni, že jejich uplatňování by bylo žádoucí, ale na základě kontrol se jeví, že v současné době tomu tak často není - individuální případovou práci, case management a koordinaci pomoci v širším smyslu.

Předpoklady pro výkon sociální práce na obci pak byly formulovány jak ve vztahu k sociálnímu pracovníkovi, tak ve vztahu k jeho pracovním podmínkám na obci a legislativnímu zakotvení jeho činnosti:

- předpoklady na straně sociálního pracovníka: sociální pracovník by měl být zejm. profesionál, měl by znát metody sociální práce a umět je uplatňovat v praxi, měl by dobře znát sociální služby ve své lokalitě a umět rozlišit jednotlivé cílové skupiny a měl by mít navázanou spolupráci jak s poskytovateli sociálních služeb, tak místním kontaktním pracovištěm ÚP ČR.
- předpoklady na straně zaměstnavatele: reprezentace obcí by měla mít jasnou představu o tom, co je rolí sociální práce a které činnosti přísluší sociálnímu pracovníkovi a které už ne; počet klientů na pracovníka by měl být přiměřený; finanční ohodnocení na pozici sociální pracovník obce by mělo být důstojné.
- legislativní předpoklady: sociální práce v přenesené působnosti na obcích by měla být přesněji a konkrétněji vymezena právními normami, standardy a metodikami, než je tomu nyní. Tyto předpisy by měly mj. stanovovat hranice působení sociálního pracovníka a jednoznačně vymezit jeho povinnosti a pravomoce, a to i ve vztahu k samosprávě.

3.4. Faktory ovlivňující činnost metodiků sociální práce KÚ

Účastníci fokusní skupiny hovořili o několika faktorech, které ovlivňují přímo jejich činnost coby metodiků sociální práce při KÚ:

- ačkoliv metodici sociální práce při KÚ působí v přenesené působnosti a politická reprezentace kraje nemůže přímo zasahovat do jejich práce, přesto je její vliv významný v těchto rovinách:
 - zájem politiků, či jejich podpora dodává aktivitám metodiků prestiž a naopak, a to jak směrem k obcím a jejich zástupcům, tak i uvnitř KÚ,
 - výkon sociální práce ovlivňují politická rozhodnutí v samostatné působnosti, zejm. v oblasti sociálních služeb, sociálního bydlení apod., ale i ne/ochota krajské reprezentace vzít za své ty metodické materiály zpracované jinými kraji, o jejichž vhodnosti pro kraj je metodik přesvědčen.
- pozice metodiků KÚ, kterou líčili analogicky s pozicí středního managementu: pozici KÚ v rámci koordinace a metodického řízení přenesené působnosti označoval jeden účastník jako „fackovací panák“, neboť kraj je pod tlakem shora i zdola. Shora se jedná o někdy dle mínění metodiků nereálná očekávání a požadavky MPSV a zdola o vliv samosprávy na výkon sociální

práce v přenesené působnosti (zejm. nastavení organizačních a finančních podmínek sociálního pracovníka na obci, politické vlivy a tlaky a snaha prosadit odlišné cíle, případně vůči výkonu sociální práce neladící některé položky „vnitřních předpisů“ jednotlivých OÚ).

- relativně nízká prestiž a vyjednávací síla agendy sociální práce v přenesené působnosti v porovnání s agendou SPOD, a to jak v rámci KÚ, tak vůči politické reprezentaci.
- bylo pocíťováno nedostatečné vymezení mantinelů pro činnost sociálního pracovníka obce ze strany řídicího orgánu a chybějící metodické pomůcky zaštitěné MPSV. Jednotlivé kraje sice pro různé dílčí činnosti zpracovávají vlastní metodické pokyny a pomůcky, tyto ale společně až na výjimky nesdílí (i patrná rivalita na úrovni vedení KÚ) a dle sdělení účastníků jednání i MPSV s nimi odmítá dále pracovat v tom smyslu, že ten metodický materiál, který se osvědčil v jednom kraji, MPSV převzalo a dopracovalo a vydalo pro všechny kraje.
- vágně vymezený obsah samostatné a přenesené působnosti v oblasti sociální práce, kdy někdy není zřejmé, o jakou působnost se právě jedná a či pravomoc je v daném případě legitimní, na toto navazuje místy nejasný vztah mezi samostatnou a přenesenou působností.
- zástupci pěti krajů spontánně hovořili o pozitivním vlivu dotace MPSV na sociální práci za rok 2015 na personální pokrytí jejich agendy, na jednom kraji dokonce posílili o tři pracovníky; nepřímo se tak ukazuje, že alespoň na některých krajích je, nebo do nedávna byla, agenda metodiky sociální práce v přenesené působnosti personálně nedostatečně obsazena.

3.5. Faktory ovlivňující dle metodiků KÚ výkon sociální práce v přenesené působnosti na obcích

Z vyjádření účastníků fokusní skupiny vyplynulo, že část faktorů, které ovlivňují jejich práci v rámci KÚ, lze na obecné úrovni vztáhnout i na sociální práci na obcích, nicméně jejich konkrétní podoba odpovídá právě rovině obcí. Zejména se jednalo o roli politické reprezentace a legislativní a metodické zakotvení sociální práce v přenesené působnosti. Kromě toho se ale na obcích objevují i některé další specifické faktory.

Nyní k jednotlivým faktorům:

- vliv politické reprezentace obce
 - vedení II. i III. obcí má sociální práci „na chvostu“ svých politických zájmů a priorit
 - nejasná očekávání samosprávy od výkonu sociální práce na obcích a také od role sociálního pracovníka
 - očekává se, že bude řešit všechno a že sociální práce je „všemocná“,
 - neporozumění ze strany volených zástupců, ale také tajemníků, co vlastně je obsahem sociální práce, běžně se v sociální problematice neorientují a pak ani nechápou obsah sdělení, pokud je používán odborný jazyk.
- sociální pracovník se často dostává do střetu zájmů – zakázka samosprávy (samostatná působnost a rovněž zaměstnavatel) versus zakázka státní správy (pověřená působnost) – aktivita, kterou pracovník vykonává v přenesené působnosti, může být vnímána jako problematická z hlediska samosprávy (příklad sociální práce s lidmi ohroženými sociálním vyloučením – město má zájem se těchto lidí spíše zbavit, vystěhovat atd., sociální pracovník směřuje k zajištění pomoci a podpory)
- výkon sociální práce v přenesené působnosti je úzce svázán s výkonem v samostatné působnosti

- výkon sociální práce je na místní úrovni úzce propojen a rozhodnutí v samostatné působnosti (např. v oblasti služeb) bezprostředně ovlivňují také přenesenou působnost
- přenesené působnosti se dotýká také rozhodování v oblasti financování (na místní úrovni)
- opakovaně zaznívá upozornění na nedostatečné právní ukotvení výkonu sociální práce v pověřené působnosti, ale obdobně také v samostatné působnosti:
 - stávající právní úprava je roztržštěná – něco v ZSS, něco v Zákoně o obcích, v Zákoně o krajích, atd.
 - opakovaně v této souvislosti zaznívá srovnání s pracovníky OSPOD, jejichž agenda je jednoznačně vymezena zákonem; OSPOD byl celkově dáván všemi jako příklad dobře právně zakotvené, i metodicky upravené sociální oblasti s relativně vysokou prestiží a schopností vyjednávat i se samosprávou optimální podmínky výkonu své činnosti, včetně platového ohodnocení.
 - obzvláště toto platí u obcí II. stupně – tady také často dochází ke kumulaci různých činností sociálního pracovníka, dělení úvazků pro různé agendy apod.,
 - v neposlední řadě byla diskutována otázka vzniku standardů sociální práce na obcích, panovala více méně shoda na tom, že chybí standardy pro výkon sociální práce na obci, což je další důvod, proč je obtížné obhájit činnosti sociálního pracovníka před tajemníkem a samosprávou; co se týče podoby těchto standardů, dělili se účastníci jednání na dvě skupiny – jedna žádala jednotné standardy pro celou ČR, druhá žádala vymezení okruhů standardizace pro celou ČR, nicméně konkrétní nastavení standardů v jednotlivých okruzích by se dělo na regionální úrovni, aby mohla být zohledněna místní specifika.
- pro výkon sociální práce mají velký význam vedoucí odborů a jejich schopnost jednat s vedením obce a tajemníkem, která úzce souvisí s jejich možnostmi prosadit to, co je z jejich hlediska pro výkon sociální práce na obci žádoucí.
- personální zajištění sociální práce v přenesené působnosti – absence normativních počtů klientů na pracovníka, fluktuace kvůli nízkému platovému ohodnocení, v některých krajích potíží obsadit místa sociálních pracovníků lidmi s příslušnou kvalifikací, neboť chybějí na místním i regionálním trhu práce.
- pozitivní vliv dotace MPSV na sociální práci za rok 2015 na personální pokrytí sociální práce na obcích, a to nejen III. ale i II. typu, byl účastníky jednání zmiňován výrazně častěji než ve vztahu k obcím, současně však byly uváděny i dvě překážky, na které využití této dotace v některých obcích naráželi:
 - záměr politické reprezentace nenavyšovat stavy úředníků, a tedy ani nepřijmout dalšího sociálního pracovníka, byť by jeho plat nebyl hrazen z rozpočtu obce;
 - nedostatek sociálních pracovníků s potřebnou kvalifikací na místním trhu práce.