

Poskytování poradenské a sociální práce lidem bez domova s akcentem na jejich pracovní uplatnění

Helena Marešová – Marie Táborská – Noemi Roupcová

Abstrakt

Článek mapuje aktuální situaci lidí bez domova v ČR, kteří jsou zároveň klienty Úřadu práce ČR. Zaměřuje se na analýzu stávající situace v koordinaci činností vedoucích k uplatnění lidí bez domova na primárním či sekundárním trhu práce. Se vznikem Generálního ředitelství Úřadu práce ČR (ÚP ČR) byl významně změněn do té doby realizovaný systém koordinace a evaluace těchto činností a částečně se přiblížil systému, který je dlouhodobě uplatňován ve Spolkové republice Německo. Proto byla do článku zařazena krátká komparace obou systémů, v níž jsou akcentovány zejména prvky nabízející možné příklady dobré praxe využitelné i v našich podmínkách. Výsledky komparace ukazují zejména deficity v oblasti organizačních a metodických pravidel a s nimi spojenou absenci funkčního modelu koordinace a evaluace realizovaných poradenských a sociálních služeb. Pro efektivní realizaci nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti ve vztahu k lidem bez domova je nezbytné vyjasnit hranici a konkrétně vymežit kompetence v poskytování sociální práce mezi ÚP ČR a sociálními odbory místních samospráv.

Klíčová slova: osoba bez domova, sociální práce, sociální služby, úřad práce

Abstract

The article maps the current situation of homeless persons in the Czech Republic who are clients of the Czech Labour Office. It focuses on the analysis of the current situation in terms of the coordination of activities leading to the employment of homeless persons in the primary and secondary labour markets. Following the establishment of the General Directorate of the Labour Office of the Czech Republic (ÚP ČR), the system for the coordination and evaluation of such activities in place up to this time underwent significant change, with the result that it more closely resembled the system applied for many years in the Federal Republic of Germany. Consequently, the article included a brief comparison of the two systems that highlighted those components that offered examples of best practice that can be adapted to Czech conditions. The results of the comparison primarily revealed deficiencies in terms of various organisational and methodological aspects, and the related absence of a functional model for the coordination and evaluation of the counselling and social services provided. With concern to the introduction of effective active employment policy tools and measures for homeless persons, it will be necessary to clarify the levels of authority, and to specifically define the social work competencies, of the Labour Office of the Czech Republic and the responsible local government social departments.

Keywords: homeless person, social work, social services, labour office

Úvod

V každé společnosti jsou skupiny osob, které mají výrazné obtíže při hledání pracovního uplatnění. I v různých typech sociálního státu zůstává zpravidla část populace v produktivním věku mimo trh práce (dle Bredgaard, 2015, v krajních případech až jedna čtvrtina) a má jen mizivou šanci na získání zaměstnání. Během výzkumu zaměřeného přímo na zmapování cílové skupiny osob bez domova v ČR (Nešporová, 2020) bylo zjištěno, že téměř polovina z nich čerpá sociální dávky prostřednictvím ÚP ČR, konkrétně dávky pomoci v hmotné nouzi¹. Dosavadní poznatky potvrzují, že systém APZ v ČR v současné době nedisponuje vhodnými nástroji pro integraci ve smyslu zvyšování zaměstnanosti, resp. zaměstnatelnosti, tak jak je chápána např. u osob pobírajících dávky hmotné nouze (např. Sirovátka a kol., 2003; Sirovátka, 2006; Stadelmann-Steffen, 2008), na trh práce. Závěr výzkumu publikovaného v roce 2016 s využitím dat ze systému OKpráce a OKnouze pod titulem „Zhodnocení ochranné, pobídkové a integrační funkce sociální politiky pro

osoby v hmotné nouzi“ je v tomto ohledu zcela zřejmý: „Výsledky také naznačují (...) zásadní zjištění (...) že programy APZ, jako jsou rekvalifikace, jsou výrazně méně úspěšné u osob v hmotné nouzi než u ostatních účastníků těchto programů. Je tedy z různých důvodů zjevně obtížnější dosáhnout výsledku „integrace na trh práce“ u této cílové skupiny“ (Hora – Vyhliďal, 2016).

Pandemie covidu-19 odhalila v této souvislosti deficity systému státní sociální podpory a systému pojistných i nepojistných dávek. Společnost byla mnohem více konfrontována s konkrétními případy např. žen samoživitelek, které se ocitly v nesmírně tíživých situacích. V této souvislosti nelze nezmínit riziko vývoje „kultury chudoby“. Nedostatečnou schopnost systému včas podchytit a řešit rizika sociální exkluze u dětí a mladistvých pandemie covidu-19 ukázala velmi názorně. Je výzvou pro samosprávy a zejména pro vrcholné orgány státní správy a legislativce navrhnout a prosadit komplexní řešení, neboť je zřejmé, že bez propracovaného legislativního rámce a jasných kompetencí není změna k lepšímu možná. V ČR

ovšem na úrovni státní správy i samosprávy stále přetrvává intervencionální pojetí sociální politiky (MPSV, 2020). To vede k tomu, že problémy nejsou včas identifikovány a řešeny a že při selhání státu některé jeho činnosti supluje nestátní neziskové organizace. Nejen z těchto důvodů je nutné věnovat zvláštní pozornost skupinám osob ohrožených či postižených sociálním vyloučením, které jsou díky výskytu mnohočetných bariér dlouhodobě nezaměstnané či pracují jen příležitostně nebo konají práce mimo pracovní poměr a existuje u nich vysoké riziko, že se stanou zcela nezaměstnatelnými. Pozornost je vhodná zaměřit na realizaci politiky zaměstnanosti a sociální politiky v praxi, zároveň i na související výzkumnou činnost, která by měla smysluplně nasměrovat koncepci perspektivní sociální politiky státu.

V tomto článku se zaměřujeme na lidi bez domova, kterým v uplatnění na trhu práce brání výrazné bariéry obtížně odstranitelné vlastními silami a kteří jsou cílovou skupinou jak systému sociální pomoci, tak – s ohledem na povinnost být při čerpání většiny typů dávek pomoci

Tabulka 1: Sčítání osob bez domova v ČR 2019

	Celá ČR 2019	
Počet dospělých bez domova	21 230	Zaokrouhлено na celé desítky
Počet dětí bez domova	2 600	Zaokrouhлено na celé desítky

Zdroj: Nešporová a kol., 2019

v hmotné nouzi evidovaným klientem ÚP ČR – i veřejných služeb zaměstnanosti.

Z výsledků celorepublikového sčítání osob bez domova, které bylo realizováno ve druhém dubnovém týdnu roku 2019 a jehož výsledky jsou zveřejněny na webu Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí pod titulem „Sčítání osob bez domova v České republice“ (Nešporová a kol., 2019), vyplývá, že se v Česku nachází přibližně 23 800 osob, které přespávají venku, v noclehárnách, v azylových domech, domech na půl cesty nebo v zařízeních určených pro ubytování osob bez domova – viz tabulka 1. Výzkum byl realizován dle metodiky FEANTSA: ETHOS – Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení v prostředí ČR, avšak nezahrnuje všechny v metodice uvedené kategorie a akcentuje pouze osoby výše uvedené.

Samí autoři však ve svém úvodním slově k prezentaci výsledků projektu uvádějí, že číslo zdaleka není finální: „Výsledný údaj však rozhodně nelze považovat za celkový počet osob bez domova v ČR. Do kategorie osob bez bytu spadají pravděpodobně další desítky tisíc osob, které svou nepříznivou situaci řeší například pobytem v komerčních ubytovnách a které

tento výzkum tudíž vůbec nepostihuje“ (Nešporová a kol., 2019). Toto ostatně potvrzuje pouze o 18 měsíců starší projekt zpracovaný společností Median, s.r.o., pro Centrum sociálních služeb Praha, který počet lidí bez střechy či bytu pouze na území hlavního města Prahy stanovuje na cca 20 tisíc osob.²

V této souvislosti lze přihlídnout i ke kvalifikovanému odhadu založenému na zkušenostech z terénní práce mezi osobami bez domova, kterou realizuje mezi jinými také Armáda spásy. Její národní ředitel sociálních služeb Jan František Krupa odhaduje stav počtu osob bez domova v únoru 2021, tedy v době vrcholící pandemie koronaviru, na cca 70 000 osob.

Zkoumaný segment problematiky poradenské a sociální práce poskytované lidem bez domova je zde primárně vztažen k jejich uplatnění na trhu práce. Vzhledem k tomu, že po reformě státní správy v oblasti správy služeb zaměstnanosti z roku 2011, resp. 2012, se v českém systému poskytování těchto služeb částečně přibližujeme systému fungujícímu v SRN, a to zejména na přenosu správy dávek hmotné nouze na pracoviště úřadu práce a legislativním zakotvením úlohy Úřadu práce ČR při poskytování poradenství

a sociálních služeb, porovnáváme v tomto článku fungování daných systémů právě mezi SRN a Českou republikou. Prezentovány jsou výsledky výzkumu realizovaného VÚPSV, v. v. i., v roce 2019³ (srov. Kotrusová a kol., 2019) a popis opatření realizovaných v SRN. Výstupem komparace je identifikace témat, která nejsou v ČR dostatečně akcentována.

Teoretické východisko

V přístupu k řešení nezaměstnanosti jsou aktuálně využívány dvě strategie (Dingeldey, 2005), které se vzájemně doplňují:

- **„work first“** – pasivní a ochranný model, který redukuje lidskou práci na pouhou komoditu na trhu práce, nutí nezaměstnané přijmout jakoukoliv práci, často využívá i prvky tzv. „workfare“, s jejichž pomocí dochází např. k testování zájmu o práci a stanovení povinné účasti v různých programech.
- **„aktivizace“** – sociálně inkluzivní model, který posiluje preventivní a emancipační aspekty aktivní sociální politiky spojené s růstem zaměstnanosti, zvyšováním lidského kapitálu nezaměstnaných (včetně jejich vlastní zodpovědnosti a schopnosti se na trhu práce prosadit) prostřednictvím investic do jejich vzdělání.

S ohledem na čerpání sociálních dávek, které jsou důležitým zdrojem finančních prostředků pro cílovou skupinu, na niž je zaměřen tento článek, podmiňují oba uvedené přístupy možnost sociální dávky čerpat – „work first“ pracovní aktivitou, „aktivizace“ zajištěním účasti nezaměstnaných osob v programech na podporu zaměstnatelnosti.

Ačkoliv jsou v současné době uplatňovány prvky obou přístupů, kombinace a míra jejich uplatnění úzce souvisí s historickým a sociálním zakotvením konkrétního typu sociálního státu. V některých zemích tak můžeme pozorovat větší akcent na rychlou integraci na trh práce prostřednictvím přístupu „work first“, tj. intenzivnějším využíváním donucovacích prvků, v jiných více usilují o inkluzivní přístup (Aurich-Berheide a kol., 2015).

Praxe – ČR

V ČR poskytuje sociální služby a sociální práci lidem bez domova různorodé portfolio subjektů. Poskytování finančních prostředků prostřednictvím sociálních dávek ve spojení se sociálním poradenstvím zajišťuje ÚP ČR, sociální odbory příslušných obecních úřadů vykonávají sociální práci, služby spojené s poskytnutím přístřeší pak další organizace, v některých případech zřízované obcemi či kraji, jindy fungující na bázi neziskových, např.

Tabulka 2: Přehled počtu osob bez domova a ohrožených ztrátou bydlení

Kategorie	Celkový počet osob	Zdroj
Osoby bez střechy		
Počet osob přespávajících venku a v noclehárnách	3 900–4 900	Extrapolace na základě dotazníkového šetření – zaokrouhлено
Osoby bez bytu		
Počet osob v azylových domech	576	Sčítání v zařízeních
Počet osob bez domova v domovech se zvláštním režimem	38	Sčítání v zařízeních
Počet osob v ubytovnách zřízovaných městskou částí či hl. m. Prahou	286	Městské části
Počet osob na komerčních ubytovnách	6 100	Městské části - přibližný údaj
Počet osob bez bydlení ve zdravotnických zařízeních	342	Sčítání v zařízeních
Počet osob bez bydlení ve vazbních věznicích	495	Sčítání v zařízeních
Počet osob bez bytu, přespávajících u přátel, známých apod.	600	Městské části - přibližný údaj
Humanitární zařízení	225	Sčítání v zařízeních
Osoby bez bytu celkem:	cca 8 700	Zaokrouhлено
Osoby v bytové nouzi		
Počet osob akutně ohrožených ztrátou bydlení	2 350	Městské části - přibližný údaj
Počet osob v nevyhovujícím bydlení	4 700	Městské části - přibližný údaj
Osoby v bytové nouzi celkem:	cca 7 000	Zaokrouhлено
Celkov počet osob (bez střechy, bez bytu, v bytové nouzi):	cca 19 600–20 600	

Zdroj: Median, 2020

charitativních, obecně prospěšných a jiných typů organizací.

Úřad práce ČR je institucí plnící úkoly ve dvou zásadních oblastech – na straně jedné v oblasti zaměstnanosti, kde zajišťuje zejména evidenci a zprostředkování zaměstnání uchazečům o zaměstnání, na straně druhé v oblasti sociální, kde je jeho úkolem např. výplata sociálních dávek v rámci státní sociální podpory⁵ a pomoci v hmotné nouzi⁶ a poskytování sociálních služeb s tímto procesem spojených. Pokud se osoby nacházejí v tíživé osobní či sociální situaci a mají být příjemci dávek pomoci v hmotné nouzi, je nezbytnou podmínkou jejich evidence na ÚP ČR. Klient, který se stal evidovaným uchazečem o zaměstnání, získává právo na zprostředkování zaměstnání a další, např. poradenské služby, ale zároveň musí poskytovat krajské pobočce ÚP ČR potřebnou součinnost a řídit se jejími pokyny – např. projednat doporučené zaměstnání ve lhůtě stanovené pracovníkem ÚP ČR, dostavit se na krajskou pobočku ÚP ČR ve stanoveném termínu, poskytnout součinnost při vypracování individuálního akčního plánu, jeho aktualizaci a vyhodnocování a plnit podmínky v něm stanovené.

ÚP ČR uplatňuje přístup k aktivaci dlouhodobě nezaměstnaných, který lze označit jako radikální „workfare“ spočívající v důrazu na vyřazování evidovaných nezaměstnaných osob pro neplnění podmínek evidence na ÚP ČR. V analytickém textu vytvořeném agenturou Median s.r.o. pro Centrum sociálních služeb Praha charakterizovaly dotazovaní poskytovatelé sociálních služeb jako jednu z hlavních obtíží při spolupráci s ÚP ČR tzv. sankční vyřazování uchazečů o zaměstnání z evidence ÚP ČR takto: „Sankční vyřazování z evidence úřadu práce – typickou situací, po které je klient z evidence uchazečů o zaměstnání vyloučen, je opomenutí schůzky. Poskytovatelé služby azylového domu si příliš nevybavovali situace, kdy by sankční vyřazení zkomplikovalo poskytování služby klientovi, je to ale dáno i tím, že plánované schůzky sociální pracovníci klientům připomínají, a pokud sankční vyloučení hrozí, pomáhají klientům se proti rozhodnutí odvolat. Naopak poskytovatel terénních služeb pro osoby bez přístřeší popsal, že sankční vyřazení je pro klienty častou překážkou k žádání o dávky(...) Je také velmi obvyklé, že sociální pracovníci ze sociálních služeb poskytují klientům zásadní podporu při přípravě žádostí na úřady práce, doprovody a s referenty na úřadu práce jednají napřímo, pokud dojde ke komplikacím nebo zpoždění výplaty dávek. Do jisté míry tedy suplují funkce, které by měl zastávat samotný úřad práce, či sanují určité dysfunkčnosti“ (Median, 2020). Praxe striktního sankčního vyřazování uchazečů o zaměstnání v případě nedodržení termínu schůzky se zpřísňuje po vydání rozhodnutí Nejvyššího správního

soudu⁷, který mimo jiné zdůraznil, že činnost správních orgánů je v první řadě službou veřejnosti a vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání by mělo představovat pouze krajní opatření, nikoliv běžný nástroj řešení.

Důsledkem sankčního vyřazení klienta z evidence úřadu práce bývá obvykle dočasná ztráta nároku na dávky pomoci v hmotné nouzi, což jeho celkovou nepříznivou životní situaci výrazně zhoršuje. U lidí bez domova bývá plnění povinností uchazeče o zaměstnání mnohdy nad jejich síly a sankce s tím spojené pro ně mohou mít leckdy až fatální důsledky.

Čerpání dávek pomoci v hmotné nouzi je jedním z indikátorů, na jehož základě je klient zařazen do skupiny uchazečů o zaměstnání, kterým je při zprostředkování zaměstnání věnována zvláštní péče a je s nimi ze strany ÚP ČR pracováno intenzivněji. Tato skutečnost je např. reflektována při zařazování do programů aktivní politiky zaměstnanosti, přičemž s ohledem na charakteristiky zmíněných osob (chybějící či nedostatečná kvalifikace, nedostatek až absence pracovních zkušeností, ztráta pracovních návyků, zdravotní stav, jejich sociální a rodinná situace apod.) se jedná nejčastěji o veřejně prospěšné práce (Rákoszyová a kol., 2019).

Role poskytovatelů sociálních služeb ve vztahu k pracovnímu uplatnění klientů

Pro zlepšení sociální situace lidí bez domova je nezbytné zajistit jim přístřeší a určitý příjem finančních prostředků potřebných pro život. Hlavním cílem sociální práce s těmito osobami je vyvést člověka ze stavu závislosti na sociální službě a sociálních dávkách do režimu nezávislého⁸. Nezávislý režim předpokládá, že se jedinec vymaní ze životní situace, která vyžaduje podporu prostřednictvím sociálních dávek a sociálních služeb a potřebné finanční prostředky si dokáže zajistit sám legálním pracovním uplatněním. Tuto oblast primárně zajišťují veřejné služby zaměstnanosti a jejich přímý poskytovatel – ÚP ČR. Rolí poskytovatelů sociálních služeb v problematice zaměstnanosti můžeme v ČR označit spíše jako sekundární, nicméně velmi důležitou. Z hlediska uplatnění a setrvání klientů na trhu práce je existence bezpečného zázemí, kde se může člověk umýt, najíst a vyspat, nepostradatelná.

Stabilizace životní situace klienta, jeho „zkompetentnění“ a aktivizace jsou řazeny mezi nejdůležitější cíle sociální práce realizované subjekty poskytujícími přístřeší osobám bez domova.⁹

Nejčastějším zdrojem financí pro lidi bez domova jsou sociální dávky (necelá polovina lidí bez domova), mezi další vý-

znamné zdroje patří příležitostné práce bez pracovní smlouvy a sběr druhotných surovin (u obou čtvrtina osob; Nešporová – Holpuch, 2020).

Sociální práce v působnosti správních orgánů

Důležitým subjektem participujícím na procesu sociálního začleňování lidí bez domova jsou sociální odbory místních samospráv a jejich sociální pracovníci. Ti se soustředí na výkon přímé sociální práce s klienty zaměřené na pozitivní změnu jejich životní situace a také klientům poskytují základní sociální poradenství.

Poskytování sociální pomoci osobám v tzv. hmotné nouzi řešily do roku 2012 územní samosprávné celky (pověřené obecní úřady či obecní úřady obcí s rozšířenou působností). Samosprávy tak zajišťovaly jak administraci, tak i výplatu sociálních dávek a zastávaly rovněž důležitou roli při poskytování sociální pomoci a řešení souvisejících problémů, např. se sociálním vyloučením, chudobou či dlouhodobou nezaměstnaností, jinými slovy nahlížely na klienta komplexně.

K zásadní změně tohoto stavu došlo přijetím zákona č. 73/2011 Sb. o Úřadu práce ČR, který přinesl reorganizaci a centralizaci veřejných služeb zaměstnanosti v ČR. Vznikla nová instituce – Úřad práce ČR – poskytující širokou nabídku služeb. Kromě oblasti zaměstnanosti začal ÚP ČR od roku 2012 pokrývat i oblast všech tzv. nepojistných sociálních dávek, tedy kromě již dříve administrované státní sociální podpory také dávky pomoci v hmotné nouzi. Daná agenda byla převedena z obecních úřadů spolu s částí zaměstnanců jejich sociálních odborů. V současné době je úkolem pracovníků sociálních odborů obecních úřadů poskytování sociálního poradenství a sociální práce a spolupráce s referenty hmotné nouze na úřadu práce (Hiekischová, 2018). Poddimenzovaný počet sociálních pracovníků na úřadu práce a změny v jejich pracovní náplni, neotestovaný informační systém, nárůst počtu žádostí o sociální dávky a vyšší nezaměstnanost měly výrazný vliv na realizaci sociální práce. Dle oslovených odborníků došlo k ochromení sociální práce, která se redukovala na administraci, rozhodování a poskytování dávek pomoci v hmotné nouzi. Základem sociální práce na úřadech práce se stala administrativní činnost, kdy je od stolu rozhodováno o přiznání či nepřiznání konkrétní sociální dávky (Havlíková a kol., 2013). Výroky, potvrzující omezení sociální práce na úřadech práce jsou například následující: (...) „Sociální práce se smrskla na to, co nejdříve vyplatit dávku.“ „My už komunikujeme jenom s obrazovkou a formulářem, nevidíme toho klienta“ (Hiekischová, 2018).

Spolupráce aktérů

Státní politiku zaměstnanosti vytváří stát a další aktéři trhu práce, především zaměstnavatelé, zabezpečována je MPSV společně s ÚP ČR. Předpokladem její funkční realizace je, v souladu se zákonem o zaměstnanosti, spolupráce s dalšími relevantními subjekty, jakými jsou např. územní samosprávné celky, profesní organizace, organizace zaměstnavatelů apod.¹⁰ Oblast spolupráce ošetřuje také zákon o pomoci v hmotné nouzi¹¹, dle kterého mají orgány pomoci v hmotné nouzi spolupracovat při řešení situace osob v hmotné nouzi s poskytovateli sociálních služeb, dále s poradenskými zařízeními a organizacemi zaměřenými na poskytování pomoci těmto osobám na lokální úrovni. Způsob této spolupráce je nadefinován v tzv. doporučeném postupu č. 1/2012, který MPSV vydalo více než půl roku po přechodu agendy hmotné nouze pod ÚP ČR (dne 4. července 2012). V návrzích na spolupráci je uvedeno, že „mezi uvedenými odbornými pracovníky je nutný jejich osobní vklad a zájem“ (MPSV, 2012).

Stěžejní subjekty sociální práce s osobami v nestandardním bydlení – úřad práce a sociální odbor příslušného obecního úřadu – jsou vzájemně informovány prostřednictvím sdíleného Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka, který je součástí Jednotného informačního systému práce a sociálních věcí a obsahuje návrhy řešení intervenčních postupů a informace o realizovaných krocích uskutečněných v rámci sociální práce, sociálních služeb a sociálního poradenství, včetně informace o typu a výši vyplacených dávek. Zákon o pomoci v hmotné nouzi také upravuje vzájemnou „spolupráci mezi pracovníky orgánu pomoci v hmotné nouzi a sociálními pracovníky obcí při hledání optimálního řešení, přičemž mezi

těmito pracovníky nevznikají vztahy nadřízenosti a podřízenost“ (Pavelková a kol., 2019).

Ačkoliv má zmíněná spolupráce legislativní oporu, zjištění výzkumu VÚPSV identifikují její limity (Nešporová a kol., 2019). Namísto spolupráce, k níž měla vést změna legislativy, spíše došlo k oddělení dávkového systému (poskytovaného Úřadem práce ČR) a výkonu sociální práce na obcích (Trbola a kol., 2015) a také k omezení výkonu sociální práce, která nedosáhla úrovně „před reformou“ (Havlíková a kol., 2013). Příčinu tohoto stavu lze identifikovat především v legislativních změnách z roku 2012, které bez hlubší analýzy přerozdělily agendu výkonu sociální práce a výplaty sociálních dávek a změnily působnost klíčových aktérů – sociálních odborů místních samospráv a pracovišť ÚP ČR. Úřad práce tak zastává spíše „distributorskou“ roli, tj. nasměruje klienta na relevantní instituci, v případě osob v nestandardním bydlení dává podnět sociálnímu pracovníkovi na obci k zahájení sociální práce.

Navzdory povinnosti spolupracovat, uložené zákonem stěžejním subjektům, jeví se funkční spolupráce zúčastněných aktérů spíše nahodilá a odvislá zejména od osobních vazeb a osobní iniciativy jednotlivých pracovníků, což je ostatně i odrazem stavu, který MPSV definovalo v Doporučeném postupu č. 1 – viz výše.

Zahraniční praxe – SRN

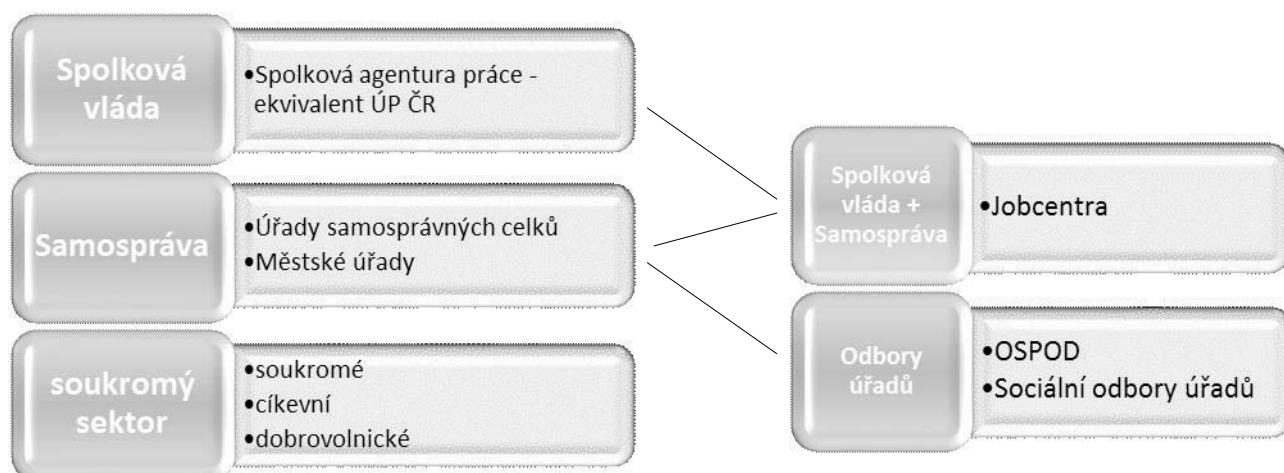
Sociální práci v prostředí osob ohrožených sociální exkluzí se v SRN věnuje poměrně rozsáhlá a početně hustá síť organizací, jejichž spolupráce je jednak pevně ukotvena na legislativní bázi¹², jednak je rozvedena podzákonnými předpisy¹³ a dohodami mezi jednotlivými sdruženími¹⁴ a poskytovateli sociálních služeb zejména

z řad soukromých subjektů, nestátních neziskových organizací a veřejně prospěšných společností. Všichni aktéři – poskytovatelé aktivit i sociálních služeb – jsou vázáni profesními standardy. Obecně lze princip sociální práce, který je praktikován v SRN, charakterizovat mottem „Pomoc ke svépomoci“. V rámci uplatňování tohoto principu je kladen maximální možný důraz na autonomii uživatele.

Problém bezdomovectví je v SRN částečně řešen povinností každého občana přihlásit se k pobytu na adrese, na které se zdržuje¹⁵, a uvést tuto skutečnost na příslušném obecním úřadě¹⁶. Povinnost je dána zákonem a její nerespektování je definováno jako přestupek se všemi důsledky. S sebou však nese poměrně velmi rozsáhle definované právo¹⁷ všech osob, které jsou přihlášeny k pobytu v dané obci a ocitnou se bez přístřeší, na nouzové ubytování, jež je povinná zajistit obec, na jejímž území jsou k pobytu hlášeni. Toto ubytování se po dobu nezbytně nutnou poskytuje bezplatně, poté je hrazeno prostřednictvím sociálních dávek. Pro ženy a nezletilé děti se zřizují zvláštní ubytovací kapacity, které odpovídají jejich potřebám. Problematika sociálního bydlení je v SRN řešena specifickou legislativou, která přesahuje záměr tohoto textu.

Důležité je konstatovat, že bezdomovectví v SRN není problémem, který by primárně pramenil z nedostatku ubytovacích kapacit. Důvodem je zejména vlastní vůle těchto osob, jejich volbou je život mimo systém, bez jakékoliv kontroly. Dále se jedná o nelegální migranty, kterým hrozí vyhoštění, osoby, které se takto vyhýbají povinností – výživné, náhrada škody atd. Poskytnutí nouzového ubytování je vnímáno jako nízkoprahová služba, která není spojena s povinností uživatele poskytovat jakoukoli další součinnost. Osoby žijící na ulici se tedy ve valné většině

Obrázek 1: Poskytovatelé sociálních služeb osobám sociálně exkludovaným a pobývajícím v nouzových ubytovnách či sociálních bytech; SRN



Zdroj: autorky

nacházejí zcela mimo systém a neparticipují ani na systému sociálních dávek¹⁸.

Pro účely tohoto textu se zaměříme na osoby sociálně exkludované a pobývajících v nouzových ubytovnách či sociálních bytech. Poskytovatele sociálních služeb těmto uživatelům zachycuje obrázek 1.

Znovuzačleňování sociálně exkludovaných osob do společnosti, druhotně na sekundární a v konečném důsledku i na primární trh práce, je věnována poměrně velká pozornost, zejména s ohledem na to, že otázka sociálního smíru a bezpečného prostředí je společností sledována a volení představitelé samospráv jsou na pravidelných setkáních s občany na aktuální situaci dotazováni. Navíc finanční prostředky vynakládané na financování sociálních služeb a služeb Jobcenter tvoří nezanedbatelnou část rozpočtů municipality a vyšších územně správních celků.

Základní úlohu ve financování a organizaci sociálních služeb pro uživatele mají sociální odbory úřadů měst a samosprávných celků a Jobcentra. Sociální odbory úřadů zajišťují koordinaci poskytovatelů sociálních služeb a v rámci své působnosti a dle kompetencí svých odborných pracovníků také realizaci sociálních služeb pro občany na svém spádovém území. Jedná se o občany, kteří tzv. nejsou k dispozici trhu práce (Specht a kol., 2017)²⁰. Tato skupina tedy není pro integraci na trh práce relevantní a tento text ji nadále nezohledňuje.

Pro skupinu občanů, kteří jsou k dispozici trhu práce a jsou zároveň uživateli sociálních služeb poskytovaných sociálními odbory, nabízejí a koordinují sociální odbory sociální bydlení a nouzová ubytování, popřípadě i možnosti finančně dostupného stravování, bezplatnou nabídku oděvů, nábytku a bytového zařízení, volnočasové aktivity. Tyto služby realizují obvykle další subjekty soukromého sektoru. Z celkového počtu 708 000 osob bez domova v roce 2019²¹ bylo téměř 85 % z nich příjemcem nějaké formy finanční sociální podpory²². Zde je třeba uvést, že v SRN není uvedení adresy nezbytným předpokladem pro vedení osoby v evidenci uchazečů či zájemců o zaměstnání.

Nejvýznamnější úlohu v koordinaci sociálních služeb pro uživatele, kteří jsou k dispozici trhu práce, tedy pro tu skupinu občanů, které se primárně věnuje tento text, má místně příslušné Jobcenter. Je to dáno tím, že prostřednictvím sítě Jobcenter jsou téměř veškeré služby, které jsou v rámci systematické práce s uživatelem realizovány, také financovány.²³ Jobcenter je tedy jakýmsi koordinačním orgánem, který má přehled o uživatelích, jejich potřebách a problémech, a dokáže vytvářet síť synergických subjektů a jejich aktivit a služeb, jež podporují uživatele při integraci na trh práce.

Pracovníci Jobcenter jsou odpovědní také za výplatu a administraci sociálních dávek, resp. podpory v nezaměstnanosti²⁴.

Pro evidenci práce s klientem a výplatu dávek je využíván jednotný informační systém Spolkové agentury práce, kde má každý jednotlivý klient přiděleno unikátní klientské číslo. Díky tomuto systému je pak snadno možné předávat relevantní informace o jednotlivých uživatelích/klientech²⁵ dalším subjektům tak, že se jim pouze zpřístupní daná část systému, resp. databáze. Tím je zajištěna poměrně vysoká ochrana osobních údajů, protože nedochází k posílání dokumentů v papírové podobě a v databázi existuje chráněná auditní stopa. Databáze slouží i pro elektronická podání jednotlivých klientů vůči úřadu. Bonusem navíc je pak možnost využívat tuto databázi jako platformu pro hledání zaměstnání a ucházení se o práci, jejím prostřednictvím je možné napřímo kontaktovat zaměstnavatele, který poptává konkrétní volné pracovní místo, spravovat individuální portfolia klientů, upravovat je a sledovat jejich aktivity vedoucí k hledání pracovního uplatnění.

Pracovníci Jobcenter, kteří se věnují přímé práci s klienty, mají zpravidla vysokoškolské vzdělání v oboru sociální práce, pedagogika či právo, popřípadě jsou absolventy specializovaného bakalářského nebo magisterského studijního programu Management pracovního trhu a poradenství Vysoké školy Spolkové agentury práce HdBA²⁶. Vzhledem k tomu, že práce s touto cílovou skupinou vyžaduje velmi specifické kompetence, znalosti a osobnostní předpoklady, je pracovníkům na těchto pozicích poskytována pravidelná supervize a jsou povinni se kontinuálně profesně vzdělávat.

Tito pracovníci jsou v přímém kontaktu s klienty na pravidelných schůzkách. Frekvence schůzek je dána potřebami jednotlivých klientů a časovými možnostmi pracovníka. Klienti mohou být mimo osobních schůzek kontaktováni také telefonicky, písemně či elektronickou cestou. Podoba integračních aktivit, které jsou klientovi v rámci snah o jeho znovuzačleňování na trh práce nabízeny, je definována v dohodě o spolupráci²⁷, na jejímž podkladě se realizuje spolupráce pracovníka Jobcenter s klientem. Tento dokument je postupně doplňován o realizované aktivity²⁸ a je pro obě strany základním závazným dokumentem, jehož oboustranné plnění lze vymáhat právní cestou. Klient je motivován k tomu, aby i on sám aktivně vyhledával a navrhoval vhodné aktivity, kterých by se chtěl účastnit. Konečné posouzení vhodnosti a účelnosti aktivit provádí pracovník Jobcentra. Klient má vždy možnost navrhovanou aktivitu odmítnout²⁹. Pokud je konkrétní aktivita začleněna do dohody o spolupráci, zavazuje se Jobcenter k jejímu financování a k financování nákladů spojených s účastí klienta na této aktivitě³⁰. Úhrada nákladů je realizována poskytovateli aktivit či služeb přímo Job-

centrem na základě předem uzavřených smluvních vztahů. Náhrady jsou klientům refundovány přímo poskytovatelem aktivity či služby a tento poskytovatel si pak nárokuje vynaložené výdaje zpětně u Jobcenter. Tento postup zcela eliminuje jakoukoliv administrativní zátěž klienta.

Pracovník Jobcenter má možnost využít širokou škálu aktivit, které spolu s činnostmi vedoucími přímo k uplatnění na trhu práce³¹ směřují k tomu, aby byly posíleny osobnostní a sociální kompetence klienta, jeho finanční gramotnost, informační gramotnost, schopnost kritického myšlení, komunikační dovednosti, prevence rizikového chování či posilování rodičovských kompetencí. Vzhledem k poslednímu vývoji pandemické situace jsou aktuálně velmi intenzivně nabízeny aktivity vedoucí k ukotvení pravidel hygieny a prevence nemocí a zdravého životního stylu. Jsou voleny tak, aby byly pro klienty co nejpřístupnější, vybírána je nejen vhodná lokace a čas, ale je brán ohled i na osobní preference klienta ve vztahu k jednotlivým poskytovatelům služeb tak, aby byla zajištěna co nejvyšší autonomie rozhodování klienta. Aktivity jsou obvykle na daném teritoriu realizovány několika poskytovateli a klient má možnost volby mezi nimi.

Daná praxe vede k tomu, že všichni poskytovatelé aktivit a služeb jsou v úzkém kontaktu s pracovníky Jobcenter. Informují je o svých službách a nabídkách, snaží se nabízet aktivity, které jsou smysluplné a pro klienty zajímavé. Pro informování klientů o svých nabídkách využívají různé informační kanály, nabízejí informační a reklamní materiály a inzerují své služby. Tím se do této oblasti plně dostává klientský přístup, který v konečném důsledku vede k vyšší kvalitě poskytovaných služeb.

Poskytovatelé aktivit a služeb jsou vázáni certifikačními standardy, takže je zajištěna minimální úroveň kvality. Velmi důležitou úlohu v řízení kvality zde hraje také povinné hodnocení aktivit a služeb samotnými klienty. Hodnotící dotazníky jsou unifikované a anonymní, takže poskytují poměrně transparentní zpětnou vazbu³². Poskytovatelé jsou ze strany Spolkové agentury práce pravidelně i namátkově kontrolováni³³. Výsledky těchto kontrol a evaluací jsou součástí databáze poskytovatelů, která je přístupná na webovém portálu Spolkové agentury práce. Část uvedené databáze, která obsahuje zveřejnitelné údaje, je pak veřejně přístupná na webu Spolkové agentury práce³⁴.

Pracovník Jobcenter je schopen kvalifikovaně rozhodovat o vhodnosti zařazení konkrétních aktivit do dohody o spolupráci a je schopen posoudit i adekvátnost vynaložených prostředků. Je tedy logicky tím, kdo koordinuje veškeré aktivity klientovi poskytované a kdo stanovuje jejich obsah, rozsah a časový sled tak, aby

co nejlépe odpovídal potřebám klienta a vedl ke stanoveným cílům. Zároveň zná i finanční náročnost jednotlivých aktivit a je schopen v rámci daného rozpočtu smysluplně alokovat dostupné zdroje. V praxi se pro zvýšení efektivity alokace zdrojů používá systém plánování rozpočtu na kalendářní rok a skupinu pracovníků v tzv. týmech³⁵. Každý tým v Jobcenter má přidělen určitý rozsah finančních prostředků a rozhoduje o jejich použití. Při zařazování klientů do jednotlivých aktivit pak odůvodňuje konkrétní pracovník vynaložení finančních prostředků na danou aktivitu pro konkrétního klienta v rámci svého týmu. Dostane se mu tedy i zpětné vazby od kolegů, kteří použití prostředků schvalují³⁶.

Pracovník Jobcenter je tedy koordinátorem poskytovaných aktivit a sociálních služeb. Je poradcem, který doprovází klienta a podporuje jej v aktivním přístupu ke změně jeho životní situace. Motivuje jej k účasti na aktivitách a využívání dostupných služeb, spolupracuje s ním na vytvoření strategie k překonávání bariér bránících jeho vstupu na trh práce a sleduje a vyhodnocuje, jak se klientovi daří naplňovat cíle stanovené v dohodě o spolupráci.

Komparace

V následujícím textu komparujeme nastavené systémy, tj. využívané nástroje a opatření, v poradenské a sociální práci poskytované osobám bez domova v souvislosti s jejich uplatněním na trhu práce v ČR a SRN.

Komparaci realizujeme na základě čtyř kritérií:

1. způsob nastavení legislativního rámce,
2. možnost sdílení informací,
3. koordinace sociální práce,
4. vzdělání a kompetence pracovníků v oblasti sociální práce.

Tato kritéria byla zvolena zejména s ohledem na možnosti přenosu příkladů dobré praxe. Legislativní rámec je základním předpokladem pro realizaci služeb zaměstnanosti i sociálních služeb. Přestože je situace v ČR a SRN odlišná, je zde jednoznačný spojující bod, kterým je stěžejní role úřadu práce. V podmínkách SRN je však tato role posílena i o silnější ekonomickou složku, což s sebou jednoznačně přináší i vyšší míru kompetencí pro tuto instituci.

Komparace v oblasti sdílení dat byla zařazena zejména v reakci na opakovaně deklarovanou snahu politické reprezentace o zvýšení úrovně digitalizace státní správy v ČR. Lidé bez domova jsou velmi specifickou skupinou, která má omezený přístup k informačním a komunikačním technologiím a nedisponuje ani běžně dostupnými informacemi z oblasti ochrany osobních údajů. Způsob výměny a zpracování

dat v SRN, který funguje bezproblémově i po implementaci GDPR do německého právního řádu, by mohl sloužit jako příklad dobré praxe i v našich podmínkách.

Téma koordinace sociální práce bylo identifikováno jako klíčové již při přípravě tohoto článku. Jak je opakovaně v textu uvedeno, došlo po reformě z roku 2012 k rozbití do té doby fungujícího systému sociální práce s lidmi bez domova, aniž by tento systém byl do dnešních dnů plnohodnotně nahrazen. Role odpovědného koordinátora, který v konečném důsledku rozhoduje o alokaci zdrojů a kontroluje jejich efektivní využití, je v každém procesu nezbytná. V ČR takový koordinátor chybí.

Čtvrté kritérium vychází z premisy „Když jsou zaměstnanci spokojeni, dochází k produkci síťového efektu, kde také klienti nakonec obdrží lepší kvalitu poskytovaných služeb“ (Farmer, 2011). Sociální práce i práce v ostatních pomáhajících profesích, je na úřadech práce velice náročná a stresující. Zaměstnanci jsou vystaveni velkému tlaku a množství požadků od veřejnosti, od klientů, ale také od svých nadřízených pracovníků (srov. Butler, 1990; Collins, 2008). Zaměstnanci úřadů práce pracují s klienty, kteří jednak potřebují a vyžadují pomoc se svými problémy, zároveň se však jedná o klienty, kteří nejsou vždy společností považováni za „hodnotné členy společnosti“ s odůvodněním, že si za své problémy mohou často sami (ať se jedná o ztrátu zaměstnání, dlouhodobou nezaměstnanost, zadluženost klientů či ztrátu bydlení). Často se navíc jedná o klienty, kteří nejsou za poskytnutou pomoc příliš vděční (Butler, 1990). Proto je systém péče o tyto exponované zaměstnance velmi důležitým faktorem pro kvalitu poskytovaných služeb. Kvalitní sociální práci pro lidi bez domova nelze realizovat bez adekvátně vzdělaných, motivovaných a spokojených zaměstnanců.

1. Způsob nastavení legislativního rámce

Při základním porovnání způsobu nastavení legislativního rámce v ČR a SRN spatřujeme rozdíl ve vymezení úkolů instituce, která poskytuje služby zaměstnanosti svým klientům, v našich podmínkách se jedná o ÚP ČR. Sociální dávky související s řešenou problematikou, konkrétně dávky pomoci v hmotné nouzi, vyplácí ÚP ČR, který jako základní podmínku vyžaduje zařazení příjemce dávky do evidence uchazečů o zaměstnání.³⁷ Nutnost plnění povinností uchazeče o zaměstnání je stejná pro všechny klienty – jak pro osoby žádající o zprostředkování zaměstnání, tak osoby žádající o dávky pomoci v hmotné nouzi. Jedná se zejména o povinnost poskytovat ÚP ČR potřebnou součinnost při zprostředkování zaměstnání a řídit se jeho pokyny.

S ohledem na dispozice lidí bez domova je zjevné, že tuto součinnost nejsou mnohdy schopny plnit bez cizí pomoci, natož aby byly připraveny uplatnit se, ať už na otevřeném, či na chráněném trhu práce. Legislativa v SRN umožňuje rozlišit osoby připravené pro integraci na trh práce (jsou schopny pracovat souvisle denně 3 hodiny) a osoby pro integraci na trh práce nepřipravené. Dle tohoto rozdělení i uzpůsobuje pro zástupce z těchto dvou skupin jak spektrum povinností, tak nabídku služeb. V ČR toto rozlišení v současné době zavedeno není. Uplatňování strategie „workfare“ v radikální podobě, tzn. důsledné vyřazování z evidence ÚP ČR u osob, které neplní řádně své povinnosti, může tvrdě dopadat na lidi bez domova, na které se zaměřujeme v tomto článku.

Významnou roli spatřujeme v povinnosti poskytovatelů sociálních služeb v ČR vypracovat standardy kvality. Závazný právní předpis³⁸ stanoví soubor měřitelných kritérií, která definují úroveň kvality poskytování služeb v procedurální, personální a provozní oblasti každého subjektu poskytujícího sociální služby. Výsledkem je dokument ve formě „veřejného závazku“, ve kterém se subjekt zavazuje, jakým způsobem a s jakým cílem služby poskytuje.

Přestože se u některých obecních úřadů setkáme s vytvořenými standardy kvality jejich sociálních odborů³⁹, obecně ÚP ČR a orgány místních samospráv tuto povinnost nemají, jejich zaměstnanci se v praxi navíc mnohdy potýkají s dvojakou pozicí „zároveň sociálních pracovníků i úředníků“⁴⁰. Ze strany svých nadřízených jsou směřováni zejména k včasnému a správnému zajištění administrativy, která souvisí s poskytovanými službami dané instituce.

2. Možnost sdílení informací

Druhé komparační kritérium je možnost sdílení informací. Práce s klienty zatíženými mnohačetnými handicapami bezesporu vyžaduje značné úsilí, komplexní a zároveň vysoce individualizovaný přístup ze strany všech zainteresovaných osob, které s nimi pracují na stabilizaci či zlepšení jejich sociální situace. Komplexnost poskytovaných služeb vyžaduje koordinaci a spolupráci všech zúčastněných subjektů. Zde spatřujeme mezi možnostmi SRN a ČR další významné rozdíly. Jak je uvedeno výše, v Německu existuje legislativní prostředí, které podmínku sdílení informací nastavuje a umožňuje⁴¹. V ČR je otázka sdílení informací, obzvláště informací obsahujících osobní údaje, oblastí velmi diskutovanou, nicméně konsensus se zdá být v nedohlednu. Využívání Standardizovaného záznamu sociálního pracovníka v praxi sice umožňuje sdílení relevantních informací mezi sociálními pracovníky příslušné obce a úřadem práce, a to dokonce

bez souhlasu klienta (jelikož vedení těchto informací je tzv. zákonným zpracováním), avšak další pomáhající subjekty tuto možnost nemají. Nemožnost většího sdílení informací se tak jeví jako jedna z dalších zásadních bariér funkční spolupráce mezi stěžejními subjekty poskytujícími sociální služby lidem bez domova. Právě předávání a sdílení informací bylo v rámci výzkumu označováno za zvláště problematickou oblast spolupráce a komunikace zainteresovaných subjektů.

Popsaná situace je tímto limitujícím způsobem vnímána zejména v souvislosti s aktuálním legislativním nastavením ochrany osobních údajů, zejména se zavedením opatření GDPR⁴², jehož mnohdy nejednoznačný výklad nastavuje bariéru ve sdílení informací. Nicméně bychom zdůraznili, že GDPR je opatření, jednotně účinné od 25. 5. 2018 v celé EU, a příklad SRN dokumentuje, že lze najít legislativě odpovídající cestu, která dostatečně ochrání osobní údaje klientů a zároveň umožní jejich relevantní sdílení příslušnými poskytovateli služeb.

3. Koordinace sociální práce

Třetím kritériem komparace byla koordinace sociální práce. Sociální služby jsou v Německu koordinovány z jednoho centra – příslušného Jobcentra (v případě osob připravených pro uplatnění na trhu práce). Velkým zjednodušením je soustředění realizace i financování sociálních služeb na jednom místě, usnadňuje to jak ekonomické, tak sociální rozhodování. Zjištění z námi realizovaného výzkumu ukazují, že koordinace sociální práce s osobami bez domova, které jsou osobami v hmotné nouzi, v ČR absentuje. Nejen praxe SRN, ale i výsledky výzkumů v ČR přitom poukazují na nezbytnost existence koordinačního prvku, který by byl pojistkou včasné a adekvátní sociální práce s osobami bez domova (Kotrusová a kol., 2020).

Obdobný poznatek se ukazuje např. ve výstupech projektu MPSV, jenž se zaměřil na cílovou skupinu osob, jež potřebují využít sociální bydlení, i když tak učinil s rozdílnou prioritizací zamýšlených cílů, kterých je třeba sociální práci dosáhnout.⁴³ Konkrétně v „Metodice pro spolupráci orgánů veřejné správy při realizaci sociálního bydlení“ (MPSV, 2020) se uvádí, že klíčovou roli při iniciaci, koordinaci a samotné realizaci prevence ztráty bydlení a poskytování sociálního bydlení na místní úrovni by měla hrát obec. Do rozhodování o rozvoji prevence by měla být zapojena samospráva obce. Jako ideálního kandidáta koordinace prevence ztráty bydlení pak autoři spatřují sociálního pracovníka obecního úřadu či obce. Velikost lokální působnosti by se měla pohybovat na úrovni obce s rozšířenou působností.

Česká platná právní úprava nestanovuje jednoznačně subjekt, který by plnil roli koordinátora. Tato absence koordinace vede k nesystematičnosti práce s klientem, k jejímu formalizování a v konečném důsledku i k její neefektivnosti. Přestože jsme v rámci našeho výzkumu navrhli, aby byl koordinátorem úřad práce (zejména v situacích, kdy je prioritním cíle poskytování služeb uplatnění klienta na trhu práce), je třeba zmínit skutečnost, že na rozdíl od stavu v SRN Úřad práce ČR nedisponuje nástroji potřebnými k prosazení své koordinační role zejména proto, že není tím, kdo poskytování služeb financuje a nemá ani přímý vliv na kvalitu poskytovaných služeb.

4. Vzdělání a kompetence pracovníků v oblasti sociální práce

Čtvrté kritérium pro komparaci bylo zaměřeno na vzdělání a kompetence pracovníků zejména v oblasti sociální práce. V SRN je kladen důraz na adekvátní vzdělání a kompetence pracovníků, kteří se věnují přímé práci s klienty. Oproti ČR, kde zákon o sociálních službách stanoví předpoklady pro výkon práce sociálním pracovníkům, na erudici zaměstnanců úřadu práce v oblasti sociální práce již není kladen takový důraz, lépe vyjádřeno není systémově stanovena požadovaná kvalifikace. Tato nedostatečnost bezpochyby ovlivňuje kvalitu poskytovaných služeb, přičemž proškolení a kontinuálně vzdělávání zaměstnanci s příslušnými kompetencemi a patřičnou podporou dalšího vzdělávání jsou nezbytnou podmínkou pro kvalitní poskytování služeb v jakékoliv oblasti.

Dalším problémem na úřadech práce v České republice je absence supervize jako poradenského přístupu předcházejícího syndromu vyhoření u sociálních pracovníků a dalších pracovníků pomáhajících profesí. Absenci supervize na úřadech práce hodnotili negativně i odborníci v rozhovorech, především ve spojení s neřešeným syndromem vyhoření, což potvrzuje následující výrok respondenta: „Ten pracovník je ve stresu, vypjatý, nervózní, vystresovaný, a pak ani nechce s tím klientem navazovat nějaký bližší kontakt nebo se nechce hrabat v jeho životě, když on má svých problémů dost. Nemá zájem, je demotivovaný a vyhořelý a s tímto se vůbec nepracuje“ (Hiekischová, 2018).

Závěr

Předložený článek přináší komparaci poskytování poradenské a sociální práce lidem bez domova s akcentem na jejich pracovní uplatnění, a to v ČR a SRN.

Komparace nastavení těchto systémů v uvedených zemích byla realizována na

základě čtyř kritérií, a to způsobu nastavení legislativního rámce, možnosti sdílení informací, koordinace sociální práce a vzdělání a kompetence pracovníků v oblasti sociální práce. Ve všech sledovaných oblastech jsme zjistily významné a inspirovatelné rozdíly.

V SRN je umožněno rozlišení osob připravených a nepřipravených pro začlenění na trh práce a následná individualizace povinností i nabízených služeb. V České republice toto současná legislativa neupravuje. Neméně významné rozdíly byly zaznamenány v možnostech vzájemného sdílení informací mezi zainteresovanými subjekty, do kterého výrazně zasahuje nutnost ochrany osobních údajů, což v podmínkách ČR představuje bariéru ve sdílení informací. Zjištěná praxe v SRN ukazuje, že legislativní nastavení GDPR nemusí být na úkor funkčnosti vzájemného sdílení informací.

Odlíšnosti byly zaznamenány rovněž v požadavcích na kvalifikaci a kompetence pracovníků úřadů práce v oblasti sociální práce. Zatímco v SRN bývá značný akcent kladen na adekvátní vzdělání a kompetence pracovníků, v ČR u zaměstnanců ÚP ČR v oblasti jejich výkonu sociální práce na dosaženou kvalifikaci takový důraz kladen není. Zákon o sociálních službách sice stanovuje předpoklady pro výkon práce sociálním pracovníkům, nicméně není systémově ošetřeno požadované vzdělání zaměstnanců ÚP ČR, limity jsou rovněž zaznamenány v jejich dalším vzdělávání a zajištění supervize.

Koordinace sociálních služeb je v SRN zajišťována z jednoho centra. V ČR, jak bylo uvedeno výše, koordinace sociální práce absentuje, přičemž funkční spolupráce všech aktérů – Úřadu práce ČR, sociálních pracovníků místní samosprávy, poskytovatelů sociálních služeb a navazujících neziskových organizací – je pro efektivní pomoc lidem bez domova naprosto nezbytná.

Poznatky ze zahraniční praxe SRN podporují zjištění z námi dříve realizovaného výzkumu: v České republice je žádoucí revize a nastavení vhodných legislativních, organizačních a metodických podmínek pro efektivní spolupráci ÚP ČR s poskytovateli sociálních služeb lidem bez domova a s místními samosprávami.

Pokud v brzké době nedojde k vytvoření funkčního modelu koordinace a následné spolupráce všech aktérů, hrozí vážné riziko výrazného zvýšení počtu osob ohrožených sociální exkluzí a sociálně exkludovaných. Vzhledem k aktuálním rizikům plynoucím z možných následků koronavirové pandemie, která mohou zásadním způsobem negativně postihnout trh práce, je třeba věnovat této oblasti okamžitou a zvýšenou pozornost.

V našem případě se pro účely integrace osob bez domova na trh práce jeví jako

vhodný koordinační subjekt ÚP ČR. I z jiných výzkumů vyplývá, že absenci koordinátora lze zaznamenat rovněž u dalších cílových skupin. Otázkou zůstává, zda koordinační roli přisoudit jednému subjektu, nebo ji specializovat: ať už ve vztahu ke konkrétním cílovým skupinám, či k určitým oblastem sociální práce.

- 1 Příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení, mimořádná okamžitá pomoc, o jejich vypláčení rozhodují a výplatu realizují příslušné krajské pobočky ÚP ČR.
- 2 Studie jsou srovnatelné – pro obě byla využita totožná metodika, nicméně studie VÚPSV se zabývá pouze osobami, které přespávají venku, v noclehárnách, v azylových domech, domech na půl cesty nebo v zařízeních určených pro ubytování osob bez domova.
- 3 Jedná se o dílčí výstup realizovaný v rámci projektu Vyhodnocování účinnosti a efektivity realizace APZ. Projekt je financován z prostředků ESF prostřednictvím OPZ a státního rozpočtu ČR, č. p.: CZ.03.1.54/0.0/0.0/15_122/0006089. Doba realizace projektu od 1. 1. 2017 do 30. 6. 2021.
- 4 V některých zdrojích označovaná také jako „aktivace“.
- 5 V souladu se zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.
- 6 V souladu se zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.
- 7 Rozsudek spis. zn. 1 Ads 502/2021, ze dne 11. 5. 2021.
- 8 Toto potvrzují i zjištění z paralelně realizovaného výzkumu (Nešporová – Holpuch, 2020).
- 9 Důležitost včasné aktivizace osob bez domova potvrzují ve své studii i Nešporová a Holpuch (2020), kde uvádějí, že osoby žijící na ulici kratší dobu než jeden rok zmínily spontánně práci v 60 % případů na rozdíl od osob přebývajících na ulici již 6–10 let, tyto uvedly práci pouze ve 36 % případech.
- 10 § 2 odst. 2) a 3) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.
- 11 § 64 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.
- 12 Sozialgesetzbuch (SGB) – Sociální zákoník, který je v SRN uceleným kodexem sociálního práva.
- 13 Městskými a obecními vyhláškami.
- 14 Např. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V., [www. https://www.der-paritaetische.de/](https://www.der-paritaetische.de/).
- 15 § 7 ff BGB – Bundesmeldegesetz.
- 16 Platí pro všechny osoby, které se na území SRN zdržují déle než 183 dní.
- 17 §§ 67,68 a 69 SGB XII.
- 18 Jedná se o osoby mladistvé se znaky delikventního chování, závislé na návykových látkách a osoby kočující a cizince.
- 19 Jobcenter je instituce zřizovaná společně Spolkovou agenturou práce a místně příslušnou municipalitou či územně správním celkem dle § 44b, § 6d SGB II nebo §§ 6a, 6d.
- 20 Dle SGBII je občan k dispozici trhu práce, pokud je schopen pracovat souvisle alespoň tři hodiny denně
- 21 Dle informací z <https://www.diakonie.de/wissen-kompakt/obdachlosigkeit>.
- 22 Finanční podpora je poskytována, jak je vysvětleno v předchozím textu, buď municipalitou jako forma sociální služby osobám, které nejsou k dispozici trhu práce, nebo Jobcentrem osobám, které jsou trhu práce k dispozici.
- 23 Uživatelé mohou využívat i bezplatnou nabídku neziskových organizací a dalších subjektů.
- 24 Podpora v nezaměstnanosti II, která se vyplácí těmto uživatelům, není podporou ve smyslu české legislativy; dle českého pojetí se jedná o so-

- ciální dávku, resp. dávku hmotné nouze – minimální příjem, analogicky životní minimum. V současné době je výše této dávky pro dospělou osobu stanovena na částku 446 € plus reálné vynaložené náklady na přiměřené bydlení.
- 25 Zde je třeba vysvětlit užití pojmů uživatel a klient. Pojem klient je používán jako označení ve vztahu občana k pracovníkům Spolkové agentury práce a Jobcenter, pojem uživatel pak jako označení ve vztahu občana k poskytovateli sociální služby.
- 26 Informace o Vysoké škole Spolkové agentury práce a studijních programech viz na <http://www.hdba.de>.
- 27 Jedná se o Eingliederungsvereinbarung (EGV) podle § 37 odst. 2 SGB III nebo § 15 SGB II.
- 28 Pod pojmem aktivity jsou zahrnuty i sociální služby.
- 29 Odmítnutí je klient zpravidla povinen relevantně zdůvodnit.
- 30 Typicky se jedná o náklady na jízdné, studijní materiály, osobní ochranné pomůcky, náhradu nákladů péče o závislou osobu atd.
- 31 Dle české legislativy definované jako nástroje a opatření APZ.
- 32 Požadavky na poskytovatele jsou specifikovány na <https://www.arbeitsagentur.de/bildungstraeger/akkreditierung-zulassung>.
- 33 Informace k řízení kvality v této oblasti na www.arbeitsagentur.de/bildungstraeger/qualitaetssicherung.
- 34 <https://kursnet-finden.arbeitsagentur.de/kurs/>.
- 35 Tým má obvykle 8–10 členů.
- 36 Nelze se zcela vyhnout formalizaci procedury, ale dle interního průzkumu se tato praxe osvědčila a vede k efektivnější alokaci zdrojů.
- 37 S výjimkou výplat mimořádné okamžité pomoci, tzv. MOP.
- 38 Stanoveno přílohou č. 2 vyhlášky MPSV č. 505/2006 Sb., prováděcího předpisu k zákonu č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění.
- 39 Např. Městský úřad v Lovosicích vytvořil Standardy kvality sociální práce odboru sociálních věcí a zdravotnictví v rámci projektu „Podpora sociální práce v obci Lovosice“, reg. č. CZ.03.2.63/0.0/0.0/16_128/0006111, více viz <https://www.meulovo.cz/>.
- 40 „U sociálních pracovníků a sociálních odborů/oddělení ÚP je míra zátěže spojená s výkonem sociální práce ze strany vedení obcí někdy bagatelizována akcentací úřednické pozice. Neblahým se ukazuje zejména vystavování sociálních pracovníků kontrole motivované podezřením, že nejsou dostatečně výkonní, spolu s administrativně a kvantifikovatelně nastavenými kritérii výkonnosti, která vnímají sociální pracovníci jako absurdní a jako jeden z projevů chronického nedocenení jejich práce“ (Hubíková, 2020:20).
- 41 Jednotný sociální zákoník, doplňovaný vyhláškami na obecní úrovni, ukládá poskytovatelům služeb sdílet informace tak, aby byla zajištěna maximální komplexnost a návaznost služeb § 15 SGB.
- 42 General Data Protection Regulation.
- 43 „Sociální bydlení – metodická a informační podpora v oblasti sociálních agend“, registrační číslo projektu CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_017/0003539, realizován v rámci Operačního programu Zaměstnanost.

Zdroje

- Aurich-Berheide, P., Catalano, S. L., Graziano, P. R., Zimmermann, K. 2015. Stakeholder participation and policy integration in local social and employment policies: Germany and Italy compared. *Journal of European Social Policy*, 25(4), s. 379–392.
- Butler, B. B. (1990). Job satisfaction: Management's continuing challenge. *Social Work*, 35(2), s. 112–117.
- Bredgaard, T. 2015. Evaluating what works for whom in Active Labour Market Policies. *European Journal of Social Security*, 17(4), s. 436–452.

- Collins, S. (2008). Statutory social workers: Stress, job satisfaction, coping, social support and individual differences. *British Journal of Social Work*, 38(6), s. 1173–1193
- Dingeldey, I. 2007. Between workfare and enablement—The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies. *European Journal of political research*, 46(6), s. 823–851.
- Farmer, D. (2011). Increasing Job Satisfaction among Social Workers. *International Journal of Humanities and Social Science*, 1(18), s. 1–8.
- Havlíková, J., Hubíková, O., Kubalčíková, K., Musil, L. 2013. Typy pojetí sociální pomoci poskytované příjemcům dávek pomoci v hmotné nouzi pracovníky ÚP ČR po sociální reformě: tři případové studie. *Fórum sociální politiky*, 7(6), s. 2–9.
- Hiekischová, M. (2018). Selhání a úspěchy veřejných politik: Případová studie organizační reformy na úřadech práce. *Disertační práce*. Praha: FSV UK.
- Hora, O., Vyhliďal, J., 2016. Zhodnocení ochranné, pobídkové a integrační funkce sociální politiky pro osoby v hmotné nouzi. Praha: VÚPSV, v. v. i.
- Hubíková, O. 2020. Péče sociálních pracovníků o sebe v podmínkách výkonu sociální práce na obecních úřadech. *Fórum sociální politiky* 6, s. 15–21.
- Kotrusová, M., Kubát, J., Marešová, H., Schebelle, D., Táborská, 2019. Role poskytovatelů sociálních služeb pro (dlouhodobě nezaměstnané) osoby bez domova v procesu hledání a udržení si zaměstnání a jejich spolupráce s ÚP ČR. Praha: VÚPSV, v. v. i.
- Median, s. r. o. 2020. Analýza situace bezdomovectví v Praze. [online]. [cit. 11. 10. 2021]. Dostupné z: https://www.csspraha.cz/wcd/aktuality/zprava_ko_mplet_v14_mv-korektura_zlom3.pdf.
- MPSV. 2012. Doporučený postup č. 1/2012 k realizaci činnosti sociální práce na obecních úřadech typu II., typu III., újezdnic a krajských úřadech [online]. [cit. 11. 10. 2021]. Dostupné z: https://socialniportal.kraj-jihocesky.cz/files/doporuceny_postup_c_1_2012_mpsv.pdf.
- MPSV. 2020. Zpráva o naplňování závěrů Světového summitu o sociálním rozvoji v Kodani 1995 za Českou republiku. [online]. [cit. 5. 10. 2021]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/vyhledavani?p_p_id=com_liferay_portal_search_web_portlet_SearchPortlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&com_liferay_portal_search_web_portlet_SearchPortlet_mvcPath=%2Fview_content.jsp&com_liferay_portal_search_web_portlet_SearchPortlet_assetEntryId=497006&com_liferay_portal_search_web_portlet_SearchPortlet_type=content&inheritRedirect=true.
- MPSV. 2020. Metodika pro spolupráci orgánů veřejné správy při realizaci sociálního bydlení. [online]. [cit. 11. 10. 2021]. Dostupné z: https://www.socialnibydeni.mpsv.cz/images/soubory/metodiky/Metodika_pro_spoluprci_orgn_veejn_sprvy.pdf.
- Nešporová, O., Holpuch, P. 2020. Populace osob bez domova v České republice: Osoby přespávající venku, v noclehárnách, v azylových domech a v obecních ubytovnách. Praha: VÚPSV, v. v. i.
- Nešporová, O., Holpuch, P., Janurová, K., Kuchařová, V. 2019. Sčítání osob bez domova v České republice 2019. Kategorie bez střechy a vybrané kategorie bez bytu podle typologie ETHOS. Praha: VÚPSV, v. v. i. Dostupné z: <https://www.vupsv.cz/download/scitani-osob-bez-domova-v-ceske-republice-2019-kategorie-bez-strechy-a-vybrane-kategorie-bez-bytu-podle-typologie-ethos>.
- Rákoczyová, M., Kotrusová, M., Horák, P., Kubát, J., Marešová, H., Schebelle, D., Táborská, M., Trbola, R., Váňová, J. 2019. Realizace vybraných programů aktivní politiky zaměstnanosti a hodnocení jejich efektivity a účinnosti perspektivou zaměstnanců ÚP ČR v roce 2017, Dílčí podkladová studie I. Praha: VÚPSV.
- Sirovátka, Tomáš. (2006). The challenge of social inclusion: minorities and marginalised groups in Czech society /. Vyd. 1.

Sirovátka, T., Kulhavý, V., Horáková, M., Rákoczyová, M. (2003). Hodnocení programů aktivní politiky zaměstnanosti na lokálním trhu práce. Brno: VÚPSV ČR. (www.vupsv.cz)

Specht T., Rosenke, W., Jordan, R., Gifhorn, B., (2017). Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Berlin: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohn-

Ing. Helena Marešová

(helena.maresova@vupsv.cz) je výzkumnou pracovnící ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs), Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Česká republika. Zabývá se problematikou trhu práce a veřejných služeb zaměstnanosti.

nungslosenhilfe e.V. (BAG). Dostupné z: http://www.wohnungslosentreffen.de/images/pdf/2017_-_BAGW_Handbuch_Hilfen_Wohnungsnotfaelle.pdf

Trbola, R., Nečasová, M., Rákoczyová, M. 2015. Role lokálních vlád při řešení problémů sociálního začleňování. Praha: VÚPSV.

Mgr. Marie Táborská

(marie.taborska@vupsv.cz) je výzkumnou pracovnící ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i. (Research Institute for Labour and Social Affairs), Dělnická 213/12, 170 00 Praha 7, Česká republika. Zabývá se problematikou trhu práce a veřejných služeb zaměstnanosti.

zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

PhDr. Noemi Roupcová

(noemi.roupcova@ksz-weiden.de) je doktorandkou oboru Sociální práce na Fakultě humanitních studií Univerzity Karlovy, Pátkova 2137/5, 182 00 Praha 8 – Libeň, Česká republika. Zaměřuje se zejména na sociální práci s osobami ohroženými sociální exkluzí a vývoj a rozvoj integračních a inkluzivních programů.

Poznatky z výzkumu

Dopady pandemie na sólo rodiče – první výsledky výzkumu

Sylva Höhne

Článek představuje první výsledky projektu „Dopady pandemie Covid-19 na sólo rodiče“. Zjištěno bylo například to, že z hlediska sociálně-ekonomického postavení se propad v materiálním zajištění rodiny mnohem častěji dotkl sólo rodičů pracujících před pandemií jako osoby samostatně výdělečně činné (v porovnání se zaměstnanci) a také rodičů bez vysokoškolského vzdělání, jejichž pracovní podmínky nebyly z hlediska stability pracovních smluv či flexibility práce tak dobré jako u vysokoškoláků.

Projekt Dopady pandemie Covid-19 na sólo rodiče je od prosince 2020 realizován výzkumnou pracovní skupinou rodinné politiky VÚPSV ve spolupráci s agenturou STEM/MARK a je spolufinancován se státní podporou Technologické agentury ČR v rámci Programu ÉTA. Projekt je založen na kvalitativním a kvantitativním sociologickém výzkumu a mj. navazuje na empirický výzkum samoživitelů uskutečněný v roce 2019.

Hlubkové rozhovory prováděné na začátku projektu jednak s experty, kteří se s rodiči samoživiteli setkávají ve své praxi přímo či zprostředkovaně, a jednak se samotnými sólo rodiči, se následně staly podkladem pro kvantitativní šetření, jež proběhlo v květnu až červenci 2021. Finální datový soubor čítá 1 135 respondentů vybraných při respektování stanovených kvót (pohlaví a vzdělání sólo rodiče, počet dětí, velikost obce, kraj). Výběrové šetření se tematicky soustředilo především na oblast péče o děti, sladování práce a rodiny, změny v postavení na trhu práce a ve finanční situaci a v neposlední řadě na využívání služeb a další pomoci.

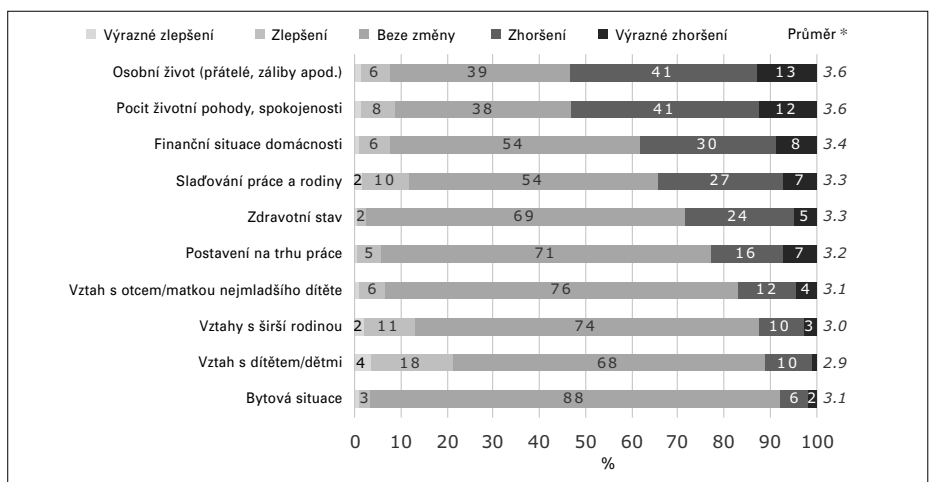
Tento článek je věnován prvním vybraným výsledkům dotazníkového šetření se zaměřením na to, v jakých oblastech života pociťovali sólo rodiče v době koronavirové pandemie od března 2020 do března 2021 zhoršení a v jakých sférách vnímali

naopak zlepšení, případně na co pandemie neměla vliv. Kompletní výsledky projektu budou veřejnosti prezentovány na jaře příštího roku formou plánovaného workshopu a prostřednictvím souhrnné výzkumné zprávy. Budou rovněž podkladem pro koncepční činnost MPSV i práci neziskového sektoru.

Dosavadní celospolečenské výzkumy ukazují, že pandemie covidu-19 a s ní sou-

visející protiepidemiologická opatření významně zasáhla do pracovního, osobního a rodinného života jedinců (viz např. výzkumy Život během pandemie¹ a Současná česká rodina² či projekty Národního ústavu duševního zdraví³). Její dopady byly přitom častěji spojovány s negativními důsledky než s přínosy. Rodiče nezaopatřených dětí byli navíc vystaveni novým výzvám v souvislosti s distančním vzdělá-

Graf 1 Jak pandemie ovlivnila jednotlivé oblasti života sólo rodičů, podílů v %



Pozn.: * průměr na škále 1 až 5, kde 1 znamená výrazné zlepšení a 5 znamená výrazné zhoršení; položky seřazeny sestupně podle oblastí, ve kterých nastalo zhoršení ("výrazné zhoršení" + "zhoršení")

Zdroj: Sólo rodiče v době pandemie Covid-19, datový soubor