

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
Odbor sociální politiky

V Praze dne 4. prosince 2006
Č.j.: 2006/71372/21

Metodický pokyn č. 1/2006

k § 60 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

Východiska:

Ustanovení § 60 písm. f) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“) ukládá ministerstvu práce a sociálních věcí vydat metodický pokyn určující optimální počty zaměstnanců vzhledem k počtu adresátů dávek.

Zakotvení tohoto úkolu vycházelo ze zjištění mnoha analýz¹ i kontrolního nálezu Nejvyššího kontrolního úřadu², kdy bylo konstatováno, že stávající systém administrace dávek sociální péče je značně personálně poddimenzován. Pracovníci zabývající se výplatou dávek sociální péče a sociální prací vykonávají komplex rozličných a značně náročných činností a aktivit a musí disponovat praktickou uživatelskou znalostí řady právních předpisů. Nepříznivá situace v počtu pracovníků v oblasti dávek sociální péče zvyšuje riziko profesionálního vyhoření, ale především vede ke snižování úrovně poskytované pomoci, snižování úrovně způsobu administrace pomoci i ke zvýšeným a často nepodloženým výdajům ze státního rozpočtu. Kvalitní administrace znamená jak kvalitu personálu, tak i jeho počet. Dostatečný počet pracovníků je potřebný k aplikaci právního předpisu způsobem, který měl zákonodárce na mysli, ale i k sdílení agend, možnému zástupu, konfrontaci názorů a stanovisek, komplexnímu řešení problémů apod.

Na základě analýz činností a časových snímků pracovníků dávkové oblasti sociální péče byly jednotlivými výzkumy a na základě stanovisek různých národních i mezinárodních institucí³ zjištěny názory, že na jednoho odborného pracovníka v dávkovém systému (pro jehož účely se ověřuje příjem, snaha jej zvýšit a další

¹ např. Závěrečná zpráva výzkumného projektu Analýza „chudinského prvku“ v systému dávek státní sociální podpory a návrhy na převedení vybraných dávek státní sociální podpory do systému dávek sociální potřeby, kterou pro Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR v roce 2003 provedl Personnel – consulting, JUDr. Igor Tomeš; Závěrečná zpráva Analýzy personální náročnosti agendy poskytování dávek sociální potřeby, dávek sociální péče a státních dávek sociální péče, kterou pro Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR zpracovala Elbona, a.s.

² in Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 2004, částka 4: 04/09 Dávky sociální péče osobám sociálně potřebným

³ např. Světové banky

podmínky) by mělo připadat zhruba 50 až 150 klientů. Na základě dalších informací lze vyvodit závěr, že maximálně 100 až 150 klientů na jednoho pracovníka je hranice, do níž lze kvalitně plnit funkci dávkového systému, včetně možnosti poskytovat osobám i základní konzultační a zprostředkovatelské služby pomoci v hmotné nouzi. Tato hranice byla označena i ze strany samotných pracovníků působících v dávkové oblasti sociální péče.

Doporučení:

Stanovit však na základě takových východisek závazný jednotící normativ není jednoduché, v zásadě ani možné či správné. Je tomu tak proto, že jednotliví pracovníci vykonávají různé aktivity, s různou časovou náročností a tyto aktivity tvoří u jednotlivých pracovníků různý podíl na jejich celkové činnosti. Významným způsobem se liší i situace jednotlivých lokalit v České republice.

Výše uvedené rozpětí je možno brát pouze jako orientační hranici a dále se pro stanovení počtu pracovníků na daném pracovišti doporučuje zohledňovat následující faktory:

- ✓ Klientela. Musí být kromě prostého počtu zvážena otázka problémovosti určité klientely (menšiny, jazyková bariéra, podíl dlouhodobých klientů versus noví klienti, přítomnost vyloučených komunit, nízká sociální úroveň, lokalita s tradičně vysokou mírou nezaměstnanosti a především dlouhodobé nezaměstnanosti apod.). Při stanovení počtu pracovníků se doporučuje zvážit rovněž otázku, zda většina klientů je opakovaným klientem dávkového systému či se jedná o přechodný a jednorázový stav.
- ✓ Dopravní dostupnost a rozptyl klientely na území. Velký rozptyl klientely na území zvyšuje nároky na počet pracovníků, stejně tak špatná dopravní obslužnost daného regionu. Špatná, resp. málo flexibilní, dopravní obslužnost může způsobovat kumulaci klientů na úřadu v určitých časových pásmech. Důležité je zvážit i dostupnost (faktická, časová apod.) referentského vozidla pro účely provádění sociálního šetření apod.
- ✓ Latentní klientela. Je třeba brát v potaz, že šetření ukázala, že až 60 % „návštěvníků“ pracovišť sociálních odborů se nakonec nestane registrovanými klienty (požívateli dávky), protože jejich problém byl vyřešen poskytnutím poradenství, rozhovorem a podobně. Tuto „neviditelnou“ práci, která je ovšem časově náročná, pracovní zatěžující a nerovnoměrně rozčleněna, je třeba vzít rovněž v úvahu.
- ✓ Časové snímky. Orientačně lze využít údaje vyplývající z provedených časových snímků náročnosti práce při poskytování dávek sociální potřebnosti. Při prvním šetření bylo identifikováno 11 typů prováděných činností a vyšla jejich následující průměrná časová náročnost v minutách uvedená v závorce:
 - návštěva klienta na úřadě včetně informativní a poradenské činnosti (25)
 - sepsání žádosti (30)
 - administrativní zpracování žádosti (evidence apod.) (20)
 - vyžádání a posouzení podkladů (40)
 - návštěva v bydlišti žadatele (120)

- vypracování návrhu rozhodnutí (35)
- celkové posouzení, přijetí rozhodnutí (45)
- vlastní realizace dávky sociální péče (60)
- průběžná kontrola plnění podmínek (30)
- další agenda související s klientem (zápisy z jednání apod.) (10)
- další agenda související s chodem úřadu (10)

To je celkem přibližně 425 minut, tj. 7 hodin v průměru na jeden případ.

Toto zjištění bylo znovu ověřeno terénním šetřením v roce 2005. Na základě terénního a následného dotazníkového šetření bylo identifikováno 13 dílčích činností a bylo zjištěno, že pracovník stráví dobu 287 min, tj. 4,7 hod na 1 klienta v rámci celkového procesu vyplacení dávek sociální potřeby, včetně zpětné kontroly výplaty apod. Skutečnost, že se od roku 1992 potřebný celkový čas snížil, není výsledkem racionalizace, ale důsledkem prostého faktu, že se mnohonásobil počet příjemců dávek (klientů) a mnohem méně zvýšil počet pracovníků.

- ✓ Typ dávky. Různá časová náročnost a tím i potřeba pracovníků je ovlivněna i typem dávky. Opakující se dávky jsou označovány za náročnější, nicméně rovněž jednorázové dávky sociální péče⁴ mají svá úskalí, protože tyto dávky jsou hlavním předmětem sporů klientů a pracovníků. Tento trend lze očekávat i v případě mimořádné okamžité pomoci jako jedné z dávek pomoci v hmotné nouzi. Mimořádná okamžitá pomoc má v řadě situací charakter krizové pomoci a proto vyžaduje kromě dávky samotné sociální práci, poradenství a nelze ji tak považovat za méně náročnou.
- ✓ Návštěvy klientů v úřední dny. Na základě časových snímků se zjišťuje, že v jednom úředním dnu navštíví pracovníci 5 až 60 klientů, v průměru jde o 22 klientů. U pověřených obecních úřadů, v nichž připadá méně než 250 klientů na jednoho pracovníka, jde v průměru o 18 klientů; v případě úřadů, kde na jednoho pracovníka připadá více než 250 klientů, je to v průměru 28 klientů za úřední den. Je zřejmé, že počet klientů připadajícího na jednoho pracovníka snižuje možnost individuální práce s nimi.
- ✓ Struktura práce. Pokud jde o strukturu práce, ukazuje se, že přímá jednání s klienty zabírají pracovníkům 24% z týdně odpracované pracovní doby; poradenská a konzultační činnost 1,5 % týdenního času, administrativní zpracování dávek zabírá 29 % týdenního času a veškeré administrativní práce 54,5%. Nízký podíl poradenské a konzultační činnosti je třeba změnit. V důsledku nárůstu počtu klientů se vytrácí smysl sociální práce, omezuje se práce v terénu, která tvoří nedílnou součást dávkové agendy. Bylo zjištěno, že 90 % pověřených obecních úřadů omezuje čas věnovaný jednotlivým klientům (30% částečně). 80% pověřených obecních úřadů označuje nárůst žadatelů o dávky sociální péče za faktor významně zvyšující obtížnost sociální práce (ta zahrnuje dohlížecí, ochranné, výchovné aj. prvky). Ačkoli v souvislosti s růstem a strukturou klientely rostou požadavky na

⁴ viz např. dávky sociální péče podle § 23 vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

poradensko-diagnostickou činnost, na druhé straně nárůst klientely tlačí pracovníky ke zjednodušení práce klienty (stávají se tak pouze dávkovými pracovníci v nejužším smyslu). Takový stav je třeba změnit.

- ✓ Typy aktivit, typové pozice. Jednou z důležitých otázek pro racionální rozdělení úkolů je vztah hlavních, tj. odborných aktivit a aktivit obslužných, resp. konkrétní sestava různých aktivit, kterou pracovník vykonává a jejich časová náročnost. K tomu se jako výchozí metoda nabízí pro další postup při stanovení personální kapacity pracoviště vymezení určitých typů základních aktivit. Především je nezbytné postupně vytvářet podmínky pro oddělení faktického vyplácení dávek pomoci v hmotné nouzi od sociální práce v této oblasti. Pozice dávkového specialisty a sociálního pracovníka není slučitelná u jedné osoby (v počátečním období účinnosti zákona o pomoci v hmotné nouzi pravděpodobně nebude možno v řadě případů tuto zásadu dodržet). Informační systém zákona o pomoci v hmotné nouzi a aplikační program bude tento vývoj podporovat. Relativně obsáhlou oblast pomoci v hmotné nouzi by mělo tvořit poradenství. Vyjde-li se z definic sociální práce a aktivit, které předpokládá zákon o pomoci v hmotné nouzi, je možné vytipovat následující činnosti, které budou vykonávat pracovníci pomoci v hmotné nouzi, i definovat typy jejich pozic v této oblasti sociální ochrany občanů České republiky. Jednotlivá pracoviště orgánů hmotné nouze mohou zvážit zavedení dělby práce mezi pozicemi: dávkový specialista, sociální pracovník, technicko-administrativní asistent a metodik.

Dávkový specialista

Pozice dávkového specialisty může být podobná pozici dávkového specialisty systému státní sociální podpory. Jádrem práce dávkového specialisty by měla být práce v budově úřadu, práce s výpočetní technikou – aplikačním programem, aplikace právních předpisů na konkrétní situaci jednotlivce nebo rodiny/společně posuzovaných osob.

Vzhledem k přímému kontaktu s klientem (jednotlivec/rodina/společně posuzované osoby) by měl dávkový specialista absolvovat komunikační kurzy a dosáhnout výcviku ve speciálních technikách jednání s klientem apod. Dávkový specialista by měl pracovat jak s jednotlivci tak rodinami/společně posuzovanými osobami. Je třeba zvážit budoucnost dosavadního systému „specializace“ na výplatu dávek jednotlivcům a rodinám s nezaopatřenými dětmi, který je užíván některými úřady. Doporučuje se hledat jiné řešení pro rozdělení agendy (abecední, podle místa bydliště apod.). Výhodou rozdělení klientů podle abecedy, event. lokality bydliště, je možnost vzájemného zastoupení v případě potřeby a především pracovník je schopen odborně aplikovat „celý právní předpis“, nikoli jen části, které se použijí v případě jednotlivce (rodiny/společně posuzovaných osob).

Činnosti dávkového specialisty lze spatřovat především jako:

- ✓ pomoc při vyplnění žádosti
- ✓ podání základních informací
- ✓ kontrola úplnosti žádosti, poučení o doplnění, přijetí žádosti

- ✓ zadání údajů do PC, práce s aplikačním programem, hodnocení plnění podmínek, zda se jednotlivec nebo rodina nacházejí v situaci hmotné nouze, odůvodnění výše dávky, způsobu její výplaty
- ✓ vytvoření oznámení, rozhodnutí
- ✓ zpracování záznamů z jednání (protokoly)
- ✓ účast na vzdělávání a poradách
- ✓ zpracování podkladů pro statistiky
- ✓ práce se spisovou dokumentací, evidování apod.
- ✓ vlastní přednášková a obdobná činnost
- ✓ vytváření aktivizačních plánů, společně se sociálním pracovníkem a klientem, stanovování cílů, kontrola jejich plnění
- ✓ zpracování výzev k doplnění údajů apod., vyžádání spisové dokumentace, pokladů apod. (řadu úkonů je vhodné přesunout na technicko-administrativního asistenta)
- ✓ administrativní práce (řadu úkonů je vhodné přesunout na technicko-administrativního asistenta)
- ✓ vyznačování právní moci
- ✓ řešení specifických případů (konzultace více pracovníků)
- ✓ zajišťování agendy související s rozhodováním a vymáháním přeplatků
- ✓ doporučování (úsilí o spolupráci za pomoci vhodné argumentace)
- ✓ podněcování klienta (jednotlivec nebo rodina) ke změně
- ✓ koordinační činnosti
- ✓ podávání návodů, speciálních informací
- ✓ zprostředkování kontaktů
- ✓ vysvětlování (kladení otázek, odpovídání na otázky)
- ✓ plánování (ve vztahu ke klientovi, ve vztahu k chodu pracoviště)
- ✓ komunikace a styk s ostatními institucemi (písemný, osobní)
- ✓ sběr informací, jejich záznam a vyhodnocování
- ✓ kontrola plnění podmínek
- ✓ zpracování podkladů pro vlastní šetření, dotazníková šetření nadřízených orgánů apod.
- ✓ úkony spojené s faktickou výplatou dávky, účetní operace apod.
- ✓ přijímání klientů na úřadě.

Sociální pracovník

Aktivita sociálního pracovníka by měly být realizovány mimo i vně úřad.

Činnosti sociálního pracovníka lze spatřovat především jako:

- ✓ pomoc při vyplnění žádosti a jejím uplatnění
- ✓ podání základních informací, specializované poradenství
- ✓ výchovná činnost
- ✓ záznamy do spisové dokumentace (zprávy ze sociálního šetření apod.)
- ✓ účast na vzdělávání a poradách
- ✓ spolupráce s dávkovým specialistou a ostatními pracovníky, spolupráce s institucemi
- ✓ účast na vytvoření aktivizačních plánů a programů individuálního motivačního postupu, zejména úloha při stanovení cílů a kontrole
- ✓ zúčastněné pozorování, diagnostika založena na pozorování

- ✓ vedení rozhovorů
- ✓ práce se spisovou dokumentací
- ✓ vlastní přednášková a obdobná činnost
- ✓ vyhledávání (depistáž)
- ✓ administrativní práce (řadu úkonů lze přesunout na technicko-administrativního asistenta)
- ✓ řešení specifických případů (konzultace více pracovníků, supervize apod.)
- ✓ doporučování (úsilí o spolupráci za pomoci vhodné argumentace)
- ✓ podněcování klienta (jednotlivec nebo rodina) ke změně
- ✓ koordinační činnosti, a to jak ve vztahu k ostatním pracovníkům a chodu odboru, tak ve vztahu ke klientovi
- ✓ podávání návodů, speciálních informací
- ✓ zprostředkování kontaktů
- ✓ dozor, přesvědčování, opatrování
- ✓ vysvětlování (kladení otázek, odpovídání na otázky)
- ✓ terapie (v níž ústřední roli hraje komunikace, která je podnětem, prostředkem i cílem terapie. Terapie je cíleným dialogem, v němž dochází ke sdělování dojmů, tj. intervenci, kladení otázek a podněcování)
- ✓ plánování (ve vztahu ke klientovi, ve vztahu k chodu pracoviště)
- ✓ komunikace a styk s ostatními institucemi (písemný, osobní)
- ✓ sběr informací, jejich záznam a vyhodnocování
- ✓ kontrola plnění podmínek
- ✓ návštěvy v bydlíšti (sociální šetření)
- ✓ statistické práce a výkaznictví
- ✓ zpracování podkladů pro vlastní šetření, dotazníková šetření nadřízených orgánů apod.
- ✓ přijímání klientů na úřadě.

Technicko-administrativní asistent

Činnosti jsou vykonávány v budově úřadu. Asistent plní úkoly zadané především dávkovým specialistou, sociálním pracovníkem nebo metodikem, může mít i přímo stanovené činnosti, za které je zodpovědný.

K úkolům technicko-administrativního asistenta může patřit:

- ✓ zpracování výzev na doplnění údajů
- ✓ vyznačování právní moci
- ✓ zajišťování písemného styku, odesílání písemností, vyžádání si podkladů na základě pokynů dávkového specialisty, sociálního pracovníka nebo metodika
- ✓ zasílání formulářů žádostí
- ✓ zprostředkování kontaktů
- ✓ archivační práce
- ✓ statistické, evidenční práce, výkaznictví.

Metodik

Vzhledem k tomu, že lze očekávat v řadě případů rozdílný náhled na klienta ze strany dávkového specialisty a sociálního pracovníka, je třeba doplnit pozici „nadřízeného“ v oblasti pomoci v hmotné nouzi.

Jádro práce metodika by mělo probíhat v budově úřadu. Zejména by šlo o posouzení situace na základě analýzy spisové dokumentace, přímým jednáním s dávkovým specialistou a sociálním pracovníkem, event. dávkovým specialistou, sociálním pracovníkem a klientem. V případě „sporu“, tj. odlišného názoru na situaci hmotné nouze klienta, formě pomoci apod. by metodik vyslovoval závazný názor, aproboval rozhodnutí/oznámení, nástroje a formy pomoci apod. Podílel by se na zpracování zvláště složitých a sporných případů a zajišťoval by metodické vedení dávkových specialistů a sociálních pracovníků.

Závěry:

Z výše uvedených informací vyplývá, že situace v každém místě je přísně individuální a souhrnný ukazatel je třeba chápat jako orientační, přičemž je zřejmé, že počet klientů u každého pracovníka bude silně ovlivněn jeho typovou pozicí a strukturou a charakterem jeho činnosti. Doporučuje se vzít v potaz současnou strukturu oddělení co do kvalifikace (včetně osobnostních předpokladů, schopností a dovedností). Při stanovení počtu klientů na pracovníka, je třeba vzít v potaz skutečnost, že řada zaměstnanců úřadů neplní odbornou způsobilost k výkonu povolání sociálního pracovníka v souladu se zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a tento nedostatek bude muset být v zákonem stanoveném časovém úseku odstraněn. I tento faktor je třeba zvážit.

Proto je třeba stanovení personálního vybavení pracoviště věnovat velkou pozornost, monitorovat vývoj faktorů, které byly popsány a které personální náročnost pracoviště ovlivňují a v případě potřeby vybavení pracoviště operativně měnit.

Ing. Marie Kudlová, v. r.
ředitelka odboru sociální politiky MPSV ČR