

SocioFactor s.r.o.

Daliborova 631/22 709 00 Ostrava – Mariánské Hory
info@sociofactor.eu www.sociofactor.eu

Návrh optimalizace řízení systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti



**PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST**
www.esfcr.cz

I. ÚVOD (CÍLE A ÚČEL DOKUMENTU)	3
I. 1. ZÁKLADNÍ INFORMACE O DOKUMENTU	3
I. 2. STRUKTURA ZPRACOVÁNÍ NÁVRHU OPTIMALIZACE	6
I. 3. ZPŮSOB HODNOCENÍ VARIANT ŘEŠENÍ	9
II. ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA PROCESU OPTIMALIZACE (SHRNUTÍ SEKUNDÁRNÍ ANALÝZY DAT)	12
III. NÁVRHOVÁ ČÁST	28
A NÁVRH SJEDNOCENÍ ŘÍZENÍ A FINANCOVÁNÍ ORGÁNŮ SOCIÁLNĚ-PRÁVNÍ OCHRANY	28
A I. DEFINICE NÁROKŮ DĚTÍ A RODIN	30
A II. ZÁKLADNÍ PRINCIPY SYSTÉMU OCHRANY DĚTÍ	46
A III. POSTAVENÍ A ROLE VEŘEJNÝCH ORGÁNŮ OCHRANY DĚTÍ	56
A IV. SYSTÉM FINANCOVÁNÍ ORGÁNŮ OCHRANY DĚTÍ	75
B NÁVRH ORGANIZACE A FINANCOVÁNÍ SÍTĚ SLUŽEB	86
B I. ZPŮSOB DEFINICE ZAKÁZKY VŮČI SLUŽBĚ	89
B II. ORGANIZACE A SÍŤOVÁNÍ SLUŽEB (SJEDNOCENÍ SYSTÉMU)	101
B III. TYPOLOGIE SLUŽEB V SYSTÉMU OCHRANY DĚTÍ A MINIMÁLNÍ SÍŤ SLUŽEB	115
B IV. SYSTÉM FINANCOVÁNÍ SÍTĚ SLUŽEB	131
C NÁVRH ORGANIZACE A FINANCOVÁNÍ NÁHRADNÍ RODINNÉ PÉČE	141
C I. SPECIALIZACE A PROFESIONALIZACE PĚSTOUNSKÉ PÉČE	144
C II. SYSTÉM ZPROSTŘEDKOVÁNÍ	158
C III. SYSTÉM PODPORY VÝKONU NÁHRADNÍ RODINNÉ PÉČE	167
C IV. FINANCOVÁNÍ NÁHRADNÍ RODINNÉ PÉČE	178
D NÁVRH ŘÍZENÍ KVALITY A EFEKTIVITY V SYSTÉMU OCHRANY DĚTÍ	186
D I. ŘÍZENÍ KVALITY V OBLASTI VEŘEJNÉ SPRÁVY	188
D II. ŘÍZENÍ KVALITY V OBLASTI SLUŽEB	195
D III. ŘÍZENÍ KVALITY V OBLASTI NÁHRADNÍ RODINNÉ PÉČE	201
D IV. MĚŘENÍ EFEKTIVITY VÝKONŮ V SYSTÉMU OCHRANY DĚTÍ	208

IV. PŘEHLED VARIANT ŘEŠENÍ DOPORUČENÝCH NÁVRHEM OPTIMALIZACE	215
V. FINANCOVÁNÍ SYSTÉMU OCHRANY DĚTÍ	222
V.1. FINANCOVÁNÍ OPTIMALIZOVANÉHO SYSTÉMU (ZDROJE A JEJICH PŘESMĚROVÁNÍ)	222
V. 2. ROZPOČTOVÉ DOPADY A TRANSFORMAČNÍ NÁKLADY (PŘEHLED)	226
V. 3. METODOLOGIE STANOVENÍ TRANSFORMAČNÍCH NÁKLADŮ	228
VI. NÁVRH LEGISLATIVNÍCH A DALŠÍCH STRATEGICKÝCH KROKŮ	235
VII. CELKOVÝ HARMONOGRAM PROCESU OPTIMALIZACE	238
VIII. SEZNAM PRAMENŮ A LITERATURY	239
IX. SEZNAM ZKRATEK	243

I. Úvod (cíle a účel dokumentu)

I. 1. Základní informace o dokumentu

Na počátku roku 2012 schválila vláda České republiky **Národní strategii ochrany práv dětí „Právo na dětství“** (dále jen „Národní strategie“)¹, která reagovala na doporučení Výboru pro práva dítěte, přijatá dne 17. června 2011 po projednání třetí a čtvrté periodické zprávy České republiky o naplňování Úmluvy o právech dítěte v období let 2003 až 2011.² Mezi cíle této strategie patří mj.:

- Vytvoření a zpřístupnění služeb a podpory rodinám a dětem (cíl č. 8)
- Podpora náhradní rodinné péče (cíl č. 9)
- Rozvinutí alternativ péče o ohrožené děti a deinstitucionalizace péče (cíl č. 10)
- Optimalizace procesů ochrany dětí a podpory prosperity dětí (cíl č. 11)
- Sjednocení systému péče o děti (cíl č. 12)
- Transparentní financování systému (cíl č. 14)
- Kvalita práce, vzdělávání a standardy (cíl č. 16).

Jednou z průřezových priorit Národní strategie je eliminace diskriminace a nerovného přístupu vůči dětem. Vychází se z předpokladu, že každé dítě má dostat příležitost k dosažení svého plného potenciálu. Pro praktickou realizaci tohoto cíle je však nutné funkční a kapacitní nastavení systému ochrany dětí odpovídající zjištěným potřebám dětí a rodin s dětmi.

Cíle a klíčové aktivity Národní strategie jsou naplňovány, monitorovány a vyhodnocovány na základě **Akčního plánu k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí na období let 2012 až 2015** (dále jen „Akční plán 2012 – 2015“)³, který definuje konkrétní úkoly, jejich harmonogram, odpovědnost za plnění, finanční zdroje atd. Mnohé z aktivit Národní strategie a Akčního plánu 2012 – 2015 jsou realizovány prostřednictvím individuálního projektu Ministerstva práce a sociálních věcí

¹ Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/14309/NSOPD.pdf>.

² Závěrečná doporučení Výboru pro práva dítěte CRC/C/CZE/CO/3-4, 2011.

³ Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/14311/APN_NSOPD_2012-2015.pdf.

Systémová podpora procesů transformace péče o ohrožené děti (dále jen „Individuální projekt“), který je financován z Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost.

V rámci Individuálního projektu:

- a) bylo zpracováno několik analýz (jejich výstupy jsou popsány v kapitole „Základní východiska návrhu optimalizace“),
- b) došlo k vytvoření a pilotnímu ověření nových metod sociální práce a postupů v oblasti ochrany dětí,
- c) byly pilotně ověřeny nové formy spolupráce v rámci sítě služeb pro ohrožené rodiny a děti, byla definována minimální síť na úrovni regionu,
- d) byly definovány systémové kroky v oblasti řízení kvality výkonu sociálně-právní ochrany a byla podpořena implementace standardů kvality sociálně-právní ochrany zavedených novelou zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, z roku 2012 (dále jen „Zákon o sociálně-právní ochraně dětí“ a „Novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí“⁴),
- e) došlo k adaptaci programů pro přípravu zájemců o náhradní rodinnou péči a pilotnímu ověření systému vyhledávání těchto zájemců, byly také definovány a pilotně ověřeny některé postupy při tzv. doprovázení rodin, které již náhradní rodinnou péči zajišťují.

Systémovým souhrnem výstupů těchto aktivit Individuálního projektu („syntézou“) je **Návrh optimalizace řízení systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti (dále jen „Návrh optimalizace“)**.

Návrh optimalizace je zaměřen především na sjednocení systému ochrany dětí v České republice včetně vymezení role a kompetencí jednotlivých úrovní veřejné správy. Jsou řešeny vazby mezi potřebami dětí a rodin, systémem služeb pro ohrožené rodiny a děti a oblastí náhradní rodinné péče. U všech složek systému je sledován způsob řízení kvality, měření efektivity výkonů a navazující kontrolní mechanismy. Návrh optimalizace se zabývá rovněž otázkou dostupných zdrojů ve stávajícím systému a jejich možného využití pro optimalizovaný systém (přesměrování

⁴ Novela Zákona o sociálně-právní ochraně dětí, účinná od 1. ledna 2013, byla publikována ve sbírce zákonů pod č. 401/2012 Sb.

stávajících lidských, materiálních a finančních zdrojů). Výstupem dokumentů jsou rovněž doporučení na provedení některých legislativních opatření a dalších strategických kroků, a dále popis procesů, které k realizaci opatření uvedených v Návrhu optimalizace povedou, včetně jejich harmonogramu. Návrh legislativních opatření vychází ze stávajícího právního stavu. Respektuje skutečnost, že v nedávné době došlo novým občanským zákoníkem⁵ k zásadní koncepční úpravě rodinného práva, u níž lze předpokládat dlouhodobou platnost. Jde zejména o otázky práv a povinností rodičů, případně jiných osob odpovědných za výchovu dítěte. Do této oblasti proto Návrh optimalizace zasahuje jen minimálně.

Dokument byl koncipován tak, aby ho bylo možno využít jako podklad pro strategické plánování (například pro přípravu Akčního plánu k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí na období let 2016 až 2018) a legislativní činnost Ministerstva práce a sociálních věcí v oblasti ochrany dětí a péče o ohrožené děti (zejména plánovaný Zákon o ochraně dítěte a o změně souvisejících zákonů, dále jen „Zákon o ochraně dítěte“).

⁵ Zákon č. 89/2012 Sb.

I. 2. Struktura zpracování Návrhu optimalizace

Dokument je rozdělen na analytickou část (kapitola II.), resp. výstupy sekundární analýzy dostupných výzkumů, studií a analýz stavu ochrany práv dětí a systému péče o ohrožené děti v České republice, a návrhovou část (kapitola III.), která je členěna do **čtyř základních tematických bloků**:

- A. **Sjednocení řízení a financování orgánů sociálně-právní ochrany**
- B. **Organizace a financování sítě služeb**
- C. **Organizace a financování náhradní rodinné péče**
- D. **Řízení kvality a efektivity práce a kontrolních mechanismů.**

Každý z tematických bloků je dále detailně rozpracován do **dílčích témat** (označených jako A I., A II., atd.). V rámci dílčích témat jsou navrženy **varianty řešení**, které jsou popsány prostřednictvím **základních zásad**. Základní zásady nabízejí zároveň řadu **sub-variant řešení**. Jednotlivá dílčí témata jsou rozpracována v následující struktuře:

- Popis a vyhodnocení výchozího stavu (v textu je tento popis označen jako varianta 0, protože reprezentuje zachování současného systému beze změn).
- Návrhy možných změn v systému (varianty 1, 2 atd.), zásady těchto změn (označené řadovými číslovkami) a různé sub-varianty těchto zásad (označené malými písmeny).
- Popis cílového stavu (vyhodnocení variant řešení a doporučení optimálního postupu).
- Popis aktivit vedoucích k dosažení cílového stavu včetně vymezení odpovědnosti, definice využitelných zdrojů a dopadů do legislativy.

Přehled struktury zpracování (příklad opatření):

A	IV.	2	1.	a.
Tematický blok	Dílčí téma	Varianta	Zásada řešení	Sub-varianta zásady řešení
Sjednocení řízení a financování orgánů sociálně-právní ochrany	<i>Financování systému ochrany dětí</i>	<i>Účelová státní dotace</i>	<i>Systém je financován státní dotací poskytovanou obcím a krajům</i>	<i>Výše dotace se odvíjí od sociodemografické situace v regionu</i>

Některé navržené varianty řešení lze označit za korekce současného stavu, část však představuje zcela nová koncepční řešení. Mezi variantami či sub-variantami řešení jsou uvedeny i alternativy, jejichž využití lze za současných podmínek České republiky označit spíše za teoretické. Vycházejí však zpravidla ze zkušenosti jiných zemí a sledují nejnovější trendy v oblasti sociální práce. Návrh optimalizace je uvádí z důvodu vytvoření uceleného přehledu všech dostupných možností řešení.

Návrh optimalizace dále obsahuje přehledné shrnutí ve formě uceleného souhrnu všech doporučených variant řešení (kapitola IV.) popisu financování systému ochrany dětí (kapitola V.) nutných legislativních a strategických kroků (kapitola VI.) a harmonogramu optimalizace (kapitola VI.). Návrh optimalizace je zpracován s výhledem na 5 kalendářních let od zahájení procesu transformace. Protože klíčové změny v systému vyžadují realizaci legislativních úprav, je zahájení harmonogramu spojeno s legislativním procesem nového Zákona o ochraně dítěte, jehož věcný záměr měl být původně předložen do vlády v polovině roku 2015. Vzhledem k tomu, že k tomuto předložení nedošlo, zpracovatel Návrhu optimalizace neurčuje pevný termín zahájení. Harmonogram je proto zpracován ve formátu:

zahájení procesu optimalizace + počet let/měsíců od zahájení procesu.

Při určení termínů vycházel zpracovatel z platných legislativních pravidel vlády (je počítáno i se zpracováním věcného záměru) a znalosti délky jednotlivých fází legislativního procesu (připomínková řízení, projednání ve vládě, projednání v Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR, podpis prezidenta, zveřejnění ve Sbírce zákonů, potřebná legisvakance).

Sjednocení řízení a financování rozříštěného systému péče o ohrožené děti představuje poměrně komplikovaný proces. Proto zpracovatel Návrhu optimalizace kladl důraz na přehlednou strukturu návrhu a detailní zpracování, umožňující co nejhladší přechod k funkčnímu, efektivnímu a transparentnímu systému ochrany dětí v České republice.

I. 3. Způsob hodnocení variant řešení

Vzhledem k tomu, že dopady systému péče o ohrožené děti jsou v některých případech obtížně kvantifikovatelné (klíčovou roli hraje zajištění zájmu dítěte, ochrana dítěte, kvalita života dítěte atd.), nelze pro hodnocení dopadů využít metody analýzy nákladů a přínosů založené čistě na kvantitativních nebo finančních údajích. Pro výběr optimálních variant řešení v rámci jednotlivých dílčích témat proto byla použita metoda **multikriteriální analýzy**. Jde o metodu, která je plně v souladu s metodikou hodnocení dopadů regulace (RIA), užívanou v rámci legislativních procesů v České republice.⁶

Navržené varianty jsou hodnoceny na základě následujících kritérií:

- | | |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | Soulad navržené varianty se základními cíli systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti, zejména s cílem naplňovat nejlepší zájem dítěte ⁷ (váha kritéria 50 %) |
| 2. | Ekonomické náklady a přínosy varianty (váha kritéria 30 %) |
| 3. | Realizovatelnost varianty v kontextu stávající situace v České republice a její dlouhodobá udržitelnost (váha kritéria 20 %). |

Váha kritérií je stanovena s ohledem na skutečnost, že podle článku 3 odst. 1. Úmluvy o právech dítěte⁸ je předním hlediskem jakékoliv činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správním nebo zákonodárnými orgány, **zájem dítěte**. Ekonomická stránka a otázka realizovatelnosti příslušných opatření jsou sice významnými faktory, nemohou však tento primární zájem převážit, resp. vést k rezignaci systému na ochranu některého z práv dětí. Při výběru variant řešení jsou proto preferována ta, která nejlépe odpovídají naplňování zájmu dítěte. Při posuzování tohoto faktoru vycházel

⁶ <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/aktualne/doprovodne-metodiky-procesu-ria-87607/>.

⁷ Výchozím dokumentem je v tomto směru Národní strategie ochrany práv dětí (Právo na dětství), schválená usnesením vlády č. 4 ze dne 4. ledna 2012.

⁸ Sdělení FMZV č. 104/1991 Sb.

zpracovatel z Obecného komentáře č. 14 Výboru pro práva dítěte k právu dítěte na uplatňování zájmu dítěte jako předního hlediska.⁹

Ekonomické náklady a přínosy jednotlivých variant byly posouzeny z hlediska následujících kritérií:

1. Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty
2. Administrativní zátěž pro orgány veřejné správy
3. Sociální dopady na specifické skupiny obyvatel (např. osoby se zdravotním znevýhodněním, osoby ohrožené sociálním vyloučením atd.) včetně nákladů a přínosů plynoucích pro klienty systému
4. Ekonomické a právní vztahy mezi orgány veřejné správy i mezi soukromými subjekty.

Snahou zpracovatele Návrhu optimalizace bylo provést ekonomické vyhodnocení na základě nejaktuálnějších dat. V době zpracování dokumentu byly k dispozici ucelené údaje za rok 2013, část údajů a dat také za rok 2014. Jako referenční období pro výpočet dopadů na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty byl využito období 5 následujících let (ve stejném časovém intervalu je zpracován i Návrh optimalizace).

Návrh optimalizace nabízí možná řešení pro každou ze tří hlavních oblastí (veřejná správa – služby – náhradní rodinná péče). Horizontálním tématem je otázka řízení kvality a efektivity systému. Všechny tyto oblasti jsou vzájemně provázány. Volba optimální varianty v jedné z řešených oblastí ovlivňuje další části systému. Při hodnocení **realizovatelnosti variant** proto zpracovatel vycházel z logického rámce ve formě „křížového“ hodnocení souvztažnosti jednotlivých variant. Bylo hodnoceno, zda se navržené varianty vzájemně vylučují, doplňují nebo jsou k sobě neutrální. Bylo také zkoumáno, zda aplikace variant nepředstavuje určitá rizika pro optimální fungování systému ochrany dětí v České republice. Tímto způsobem byla zároveň identifikována opatření, která je nutno provést k implementaci jednotlivých variant. S vyšší mírou podrobnosti jsou tato opatření

⁹ OSN (2013).

rozpracována u variant, které byly vyhodnoceny jako optimální, tedy doporučené k realizaci.

Každá z variant je ohodnocena bodovou škálou, na jejímž základě je sestaveno pořadí jednotlivých variant a proveden výběr optimálního řešení. Bodové hodnocení bylo provedeno u všech třech základních oblastí hodnocení (soulad se základními cíli systému ochrany dětí, ekonomické náklady a přínosy varianty, realizovatelnost varianty). Bodová škála je stanovena následovně:

Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty ¹⁰
Bodové hodnocení			
4	Úplný soulad	Výrazně úspornější	Snadno realizovatelná
3	Převažující soulad	Mírně úspornější	Realizovatelná s mírnými obtížemi
2	Neutrální hodnocení	Současný stav	Realizovatelná se středními obtížemi
1	Převažující nesoulad	Mírně nákladnější	Realizovatelná s výraznějšími obtížemi ¹¹
0	Úplný nesoulad	Výrazně nákladnější	Nerealizovatelná

V případě rovnosti bodového hodnocení je preferována varianta, která získala větší hodnocení v oblasti „Soulad varianty se základními cíli ochrany dětí“. **Varianta vyhodnocená jako nejvhodnější (optimální)** je zahrnuta do celkového harmonogramu procesu optimalizace systému, je rovněž rozpracována v rámci legislativních doporučení a strategických opatření.

¹⁰ V případě stávajícího stavu je „realizovatelnost“ hodnocena 4 body, zpracovatel Návrhu optimalizace hodnotí především realizovatelnost **změny systému**.

¹¹ Tzn., je nutno učinit rozsáhlejší legislativní opatření, připravit širší okruh aktivit po podporu změny systému (vzdělávání, osvěta, vyjednávání), atd. Jde zpravidla o varianty s vyšším dopadem do současného systému.

II. Základní východiska procesu optimalizace (shrnutí sekundární analýzy dat)

Základními podklady k návrhu optimalizace řízení a financování systému péče o ohrožené děti a rodiny byly analytické materiály zpracované v rámci Individuálního projektu, zejména:

- a) Sociodemografická analýza. Mapy rozložení ohrožení dětí a rodin v ČR (2013).
- b) Analýza náhradní rodinné péče v České republice (2013).
- c) Analýza sítě služeb pro práci s rodinami a dětmi (2014).

Sociodemografická analýza¹² zmapovala vybrané sociální jevy s cílem definovat indikátory ohrožení dětí a rodin na úrovni krajů, obcí s rozšířenou působností a příslušných městských částí statutárních měst vykonávajících agendu sociálně-právní ochrany dětí. Zároveň vymezila relevanci těchto dat pro účely standardizace agendy sociálně-právní ochrany a plánování služeb pro práci s rodinami a dětmi. Je podkladem především k Tematickému bloku A a Tematickému bloku B Návrhu optimalizace (optimalizace řízení a financování, zejména v oblasti činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí a plánování služeb pro práci s rodinami a dětmi).

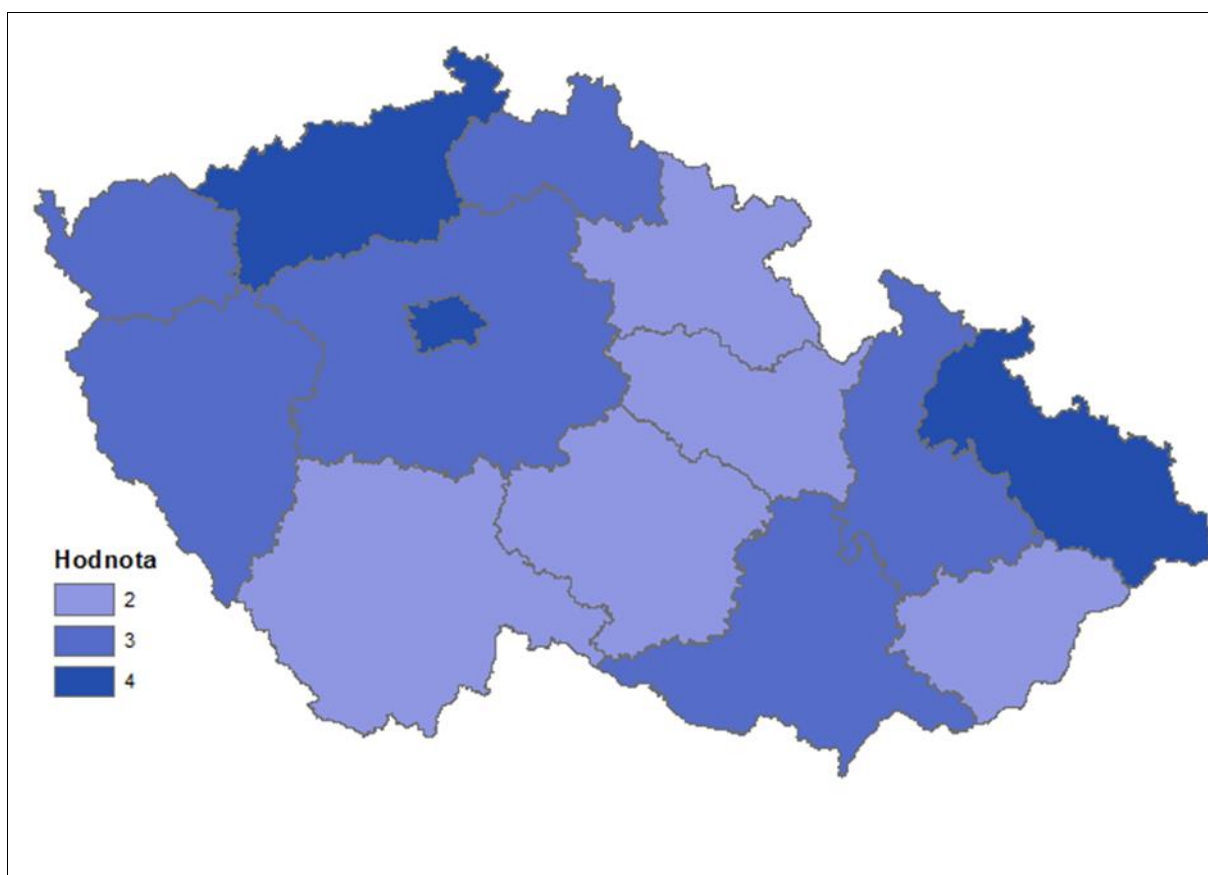
Analýza na základě 48 indikátorů identifikovala kraje, okresy a správní obvody obcí s rozšířenou působností, v nichž je zvýšená míra ohrožení dětí, mládeže a rodin. Indikátory byly rozděleny do tří hlavních oblastí:

1. Demografické a sociální prostředí (16 obecných indikátorů týkajících se života dětí a rodin v sociálním prostředí)
2. Ekonomická aktivita (13 indikátorů z oblasti ekonomické aktivity, nezaměstnanosti, pobírání různých druhů sociálních dávek)
3. Neúplnost a nefunkčnost rodiny (19 indikátorů mapujících podobu rodin s dětmi v České republice, příčiny a důsledky selhávání rodin, počty dětí v ústavní výchově nebo náhradní rodinné péči atd.)

¹² Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/14319>.

Situace v jednotlivých správních celcích byla na základě výše uvedených indikátorů hodnocena prostřednictvím rozdělení do pěti stejně velkých intervalů, přičemž 1 znamenala, že ukazatel je pro danou administrativní jednotku nejpříznivější, zatímco 5 představovala nejvyšší míru zátěže a z toho plynoucího ohrožení. Na základě syntetického ukazatele byla zjištěna zvýšená míra ohrožení dětí a rodin ve třech krajích, Moravskoslezském kraji, Ústeckém kraji a Hlavním městě Praha (viz mapu č. 1).

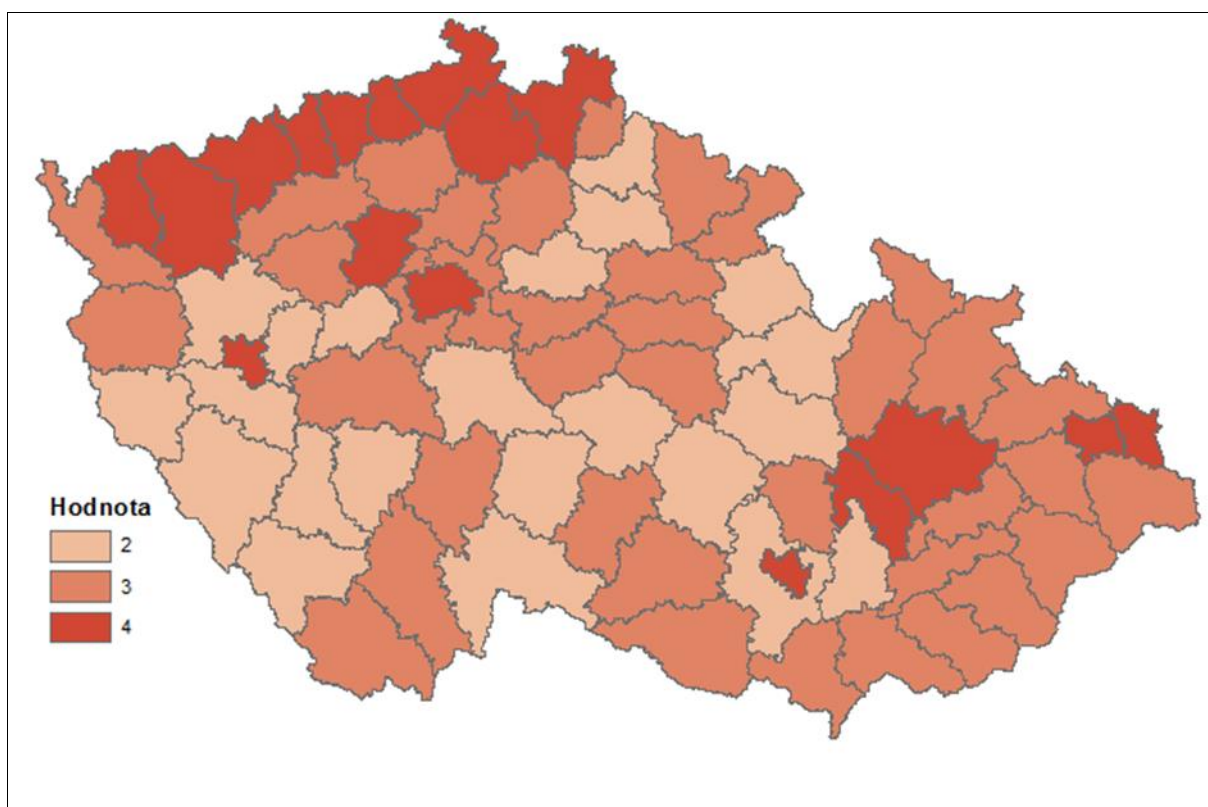
Mapa č. 1: Míra ohrožení dětí a rodin v ČR dle jednotlivých krajů ČR



Z podrobnějšího členění je patrné, že koncentrace rizika je nerovnoměrně rozložena. Mnohem vyšší je v pohraničí, kde jsou stále patrné důsledky razantních sociálních, ekonomických a demografických proměn v průběhu 20. století. Právě zde se ukazuje velmi silná souvislost nerovnoměrné distribuce ohrožení dětí a rodin s chudobou či sociálním vyloučením. I v rámci méně rizikových krajů lze nalézt místa s vyšší mírou rizika. Nejkomplikovanější situace z hlediska dětí, mládeže a rodin je v okresech Teplice, Chomutov, Liberec, Česká Lípa, Karviná, Ostrava-město, Děčín, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Most, Kladno, Sokolov, Hlavní město Praha, Brno-město, Plzeň-město, Olomouc, Prostějov a Přešov. Značnému riziku jsou vystaveny děti a rodiny ve

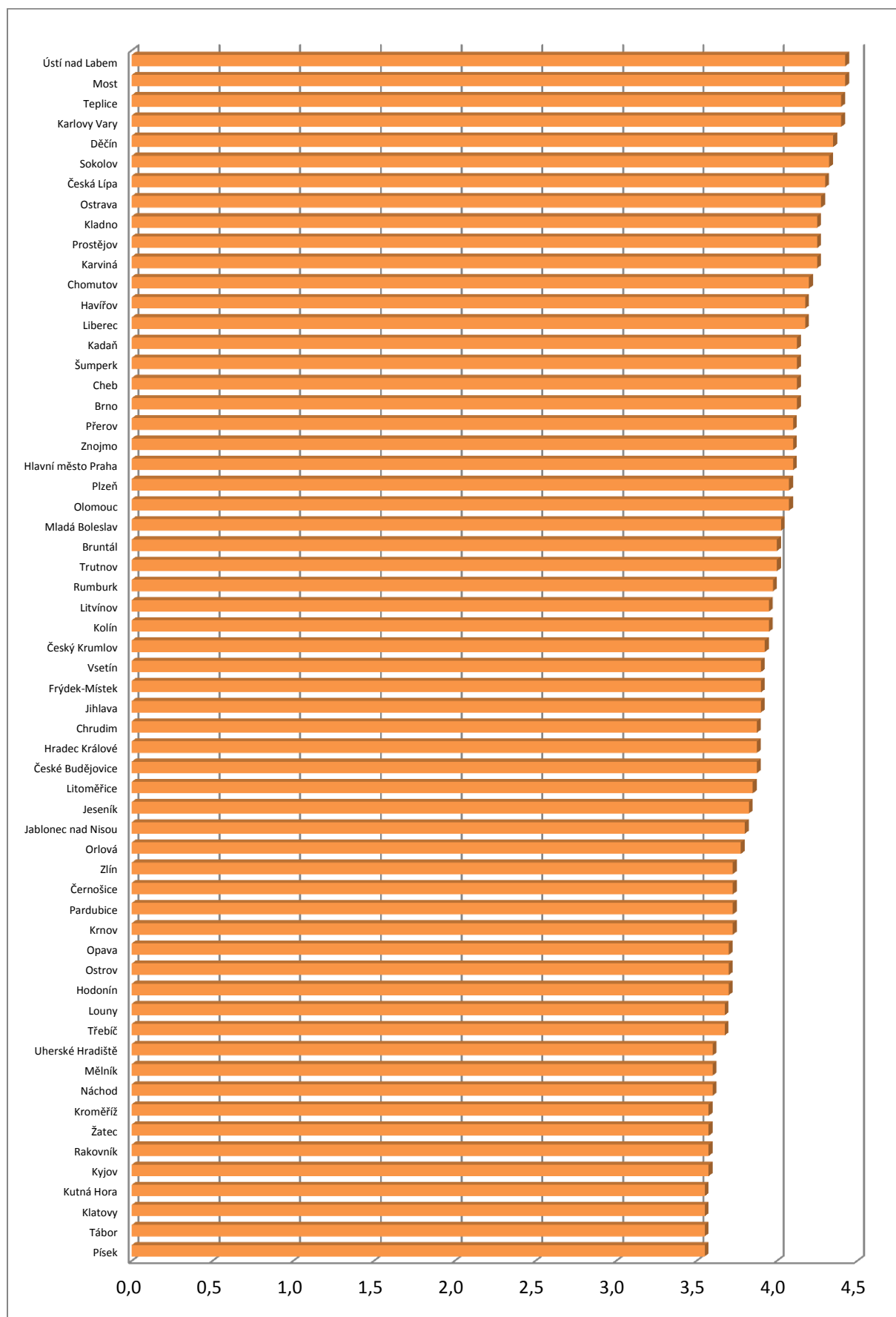
správních obvodech obcí s rozšířenou působností Most, Ústí nad Labem, Karlovy Vary, Teplice, Děčín, Sokolov, Česká Lípa, Ostrava, Karviná, Prostějov, Kladno, Chomutov, Liberec, Havířov, Brno, Cheb, Šumperk, Kadaň, Hlavní město Praha, Znojmo, Přerov, Olomouc, Plzeň, Mladá Boleslav, Trutnov, Bruntál, Rumburk, Kolín, Litvínov a v dalších (viz mapu č. 2).

Mapa č. 2: Míra ohrožení dětí a rodin v ČR dle jednotlivých okresů ČR



Co se týče úrovně správních obvodů obcí s rozšířenou působností, Sociodemografická analýza potvrdila, že vyšší míra ohrožení je závislá na velikosti sídla, v němž dítě a jeho rodina žije. Obce s rozšířenou působností byly na základě syntetického ukazatele rozděleny do tří hlavních skupin podle míry ohroženosti (vysoká, střední, nízká). Do kategorie obcí s vysokou mírou rizika bylo zahrnuto 60 obcí s rozšířenou působností, tj. cca 30 % všech obcí tohoto typu v České republice (viz graf č. 1). Toto rozdělení obcí bylo vzápětí využito v praxi při procesu standardizace orgánů sociálně-právní ochrany, zejména při určení minimálního personálního standardu (naplňování kritéria č. 4a přílohy č. 1 k vyhlášce č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí, dále jen „prováděcí vyhláška“), vycházejícího z předpokladu, že čím je ohrožení dětí a rodin v dané oblasti vyšší, tím vyšší by zde měl být k dispozici počet sociálních a dalších

odborných pracovníků. Návrh optimalizace se zabývá systémem v České republice jako celkem. Je však zřejmé, že při realizaci navržených opatření bude nutno věnovat některým regionům zvýšenou pozornost a zvýšenou míru podpory. K tomuto účelu lze Sociodemografickou analýzu opět velmi dobře využít. V kapitole Návrhu optimalizace, která se týká sledování efektivity výkonů v oblasti ochrany dětí, je navrženo, aby míra ohrožení dětí a rodin byla na základě sociodemografických údajů průběžně aktualizována.

Graf č. 1: Pořadí obcí s rozšířenou působností s vysokou mírou ohroženosti dětí a rodin

Sociodemografická analýza prokázala souvislost mezi ohrožením dětí a sociální situací rodin, resp. se sociální skladbou obyvatelstva. Přestože v České republice neexistuje podrobná studie odebírání dětí z rodin jako například na Slovensku¹³, lze konstatovat přímou souvislost mezi odebíráním dětí z rodin a sociální situací. Návrh optimalizace proto věnuje otázce podpory rodin (nároky rodin na pomoc, síť služeb pro práci s dětmi a rodinami atd.) mimořádnou pozornost.

Analýza náhradní rodinné péče v České republice¹⁴ zmapovala některé oblasti současného systému náhradní rodinné péče v České republice. Analýza se zaměřila zejména na oblast pěstounské péče a činnost veřejné správy v oblasti náhradní rodinné péče. Pro tuto problematiku je k dispozici celá řada výzkumných prací zaměřených např. na ekonomickou situaci pěstounských rodin, příčiny selhávání náhradní rodinné péče a další aspekty. Ty se mj. promítly do podoby nové úpravy výkonu a podpory náhradní rodinné péče v již zmíněné Novele zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Výzkum realizovaný v rámci Individuálního projektu se proto zabýval především otázkou stavu příprav zájemců o náhradní rodinnou péči a odborného posuzování a výběru osob vhodných stát se náhradním rodičem. Hlavním výstupem analýzy je zjištění nejednotného přístupu a významných regionálních rozdílů v otázce forem a zaměření příprav budoucích pěstounů. Polovina krajů zajišťuje přípravy vlastními silami. V těchto krajích jsou služby krajského úřadu nebo organizace zřizované krajem fakticky jedinou možností, jak se příprav zúčastnit. Druhá polovina krajů využívá pro zajištění příprav nestátní subjekty. Některé kraje umožňují souběžné fungování několika organizací. Doba trvání celého procesu přípravy a odborného posuzování je poměrně dlouhá a trvá až jeden rok. Určité problémy identifikovali respondenti, jimiž byli odborní pracovníci krajských úřadů, v oblasti metodického vedení. Je postrádána propracovanější metodická podpora, obsahující zejména pracovní postupy, příklady dobré praxe a vyšší důraz na provádění supervizí. Existuje sice metodické doporučení Ministerstva práce a sociálních věcí k průběhu příprav, které však není dostačující. Některé nestátní subjekty adaptovaly na české podmínky zahraniční metodiky. Není však k dispozici ucelený program příprav zájemců o náhradní rodinnou péči, který by byl provázán

¹³ Mikloško (2011).

¹⁴ Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/14319>.

s postupy práce v okamžiku přijetí dítěte do rodiny a následné podpory náhradní rodiny při výkonu pěstounské péče. Bylo také identifikováno nedostatečné personální zajištění na krajských pracovištích a nesytemové financování procesu příprav zájemců o náhradní rodinnou péči.

Analýza náhradní rodinné péče v České republice dokumentovala stav systému náhradní rodinné péče před významnými změnami, které nastaly od roku 2013 v souvislosti s Novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí. V rámci Individuálního projektu byly paralelně zpracovávány další dílčí analýzy, které mapovaly jednotlivé aspekty vývoje v oblasti pěstounské péče (jsou uvedeny spolu s dalšími podklady v souhrnné tabulce č. 1). Jednou z aktivit Individuálního projektu bylo také vyhledání vhodné (ucelené) zahraniční metodiky pro její převzetí a postupnou adaptaci na podmínky České republiky. Pro tento proces (obsahující i následné pilotní ověření) byl vybrán program PRIDE (Parent Resources for Information, Development and Education). Ten je v současné době využíván také například v Polsku nebo na Slovensku.

Analýza sítě služeb pro práci s rodinami a dětmi (dále jen „Analýza sítě služeb“) poskytuje ucelený obraz systému služeb pro rodiny a děti s ohledem na jejich územní a věcnou dostupnost, náplň činnosti a cílové skupiny klientů, stejně jako vzájemnou návaznost služeb působících v rozdílných systémech (sociální, školský, zdravotnický atd.). Šetření provedená v rámci Analýzy sítě služeb pokrývala činnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí, osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany, poskytovatelů sociálních služeb, ale také zařízení pro výkon ústavní a ochranné výchovy, dětských domovů pro děti do 3 let věku a dalších aktérů systému péče o ohrožené děti, což umožnilo detailní zmapování zkoumané oblasti. V rámci analýzy byl věnován prostor rovněž některým aktuálním tématům souvisejícím se sociálně-právní ochranou dětí jako např. situace dětí na ubytovnách či problematika „děti ulice“. Výstupy analýzy odhalují celou řadu odlišných přístupů, zájmů a pohledů zastávaných jednotlivými aktéry systému. Analýza potvrdila, že stávající systém poskytovaných služeb pro ohrožené rodiny a děti je značně nepřehledný. Nepříznivě na něj působí resortismus a řada dalších faktorů, problematické financování sociálních služeb, absence některých typů služeb, regionální nevyváženost, nejednotnost náhledu na institucionální péči, různorodost kvality poskytovaných

služeb, roztržitost celé agendy a nesystematičnost v získávání a zpracovávání dat z této oblasti.

Za hlavní bariéry poskytování služeb pro ohrožené rodiny a děti jsou považovány nedostatečné finance, které ovlivňují kvalitu poskytování služby zejména s ohledem na omezenou možnost zajistit kvalifikovaný personál. Častým problémem jsou též nevyhovující prostory, množství administrativy, přičemž často není zařízením obeznámen její smysl, a konečně frustrace pracovníků vyplývající z náročné povahy práce v sociálních službách. Bylo také poukazováno na nesoulad zákona o sociálně-právní ochraně dětí a zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“). Některé organizace se pohybují v obou systémech. Charakter činnosti je přitom v některých případech téměř shodný, legislativní pravidla pro její výkon však odlišný. V praxi se naráží zejména na otázku „dobrovolnosti“ čerpání služby, tedy na jeden ze základních principů poskytování sociálních služeb. Klientem sociálně-právní ochrany jsou však často rodiče, kteří o poskytování služby a odborné pomoci nemají zájem, ačkoliv je vyhodnoceno, že v zájmu dítěte je, aby rodina odbornou podporu čerpala.

Za hlavní příčinu umístování dětí v ústavech je považováno selhání biologické rodiny dětí. Bylo doporučeno, aby děti, které již jsou umístěny v ústavní péči, byly intenzivněji integrovány do společnosti, tak aby mohly využívat širší síť služeb a to jak služeb sociálních v ambulantní a pobytové formě, tak služeb veřejných nebo zdravotních. V systému byla identifikována celá řada chybějících služeb. Jde zejména o sociální bydlení, které je nedostupné zejména pro klienty sociálních služeb (azylových domů) a obyvatele ubytoven, kteří tak nemají šanci posunout se z těchto zařízení do trvalé formy bydlení. Samostatnou kapitolou je pak bezdomovectví. Další deficity byly zjištěny v oblasti terénní práce s ohroženými rodinami. Jde o služby na podporu rozvoje rodičovských kompetencí, pomoci při vedení domácnosti, finanční gramotnosti nebo řešení vztahů v rodinách. Určitou roli mohou v síti služeb sehrát nízkoprahové služby a komunitní centra, která mají velký potenciál pro práci s ohroženými rodinami a dětmi. Svou roli sehrává také jejich preventivní funkce, protože mají schopnost podchytit problém v jeho raném stádiu a odeslat rodinu ke specialistovi nebo do odborné služby či péče příslušného orgánu veřejné správy. Také nabídka vhodných volnočasových aktivit může v kombinaci s preventivní činností klíčových institucí pomoci k omezení jejich ohrožení. To je mnohdy

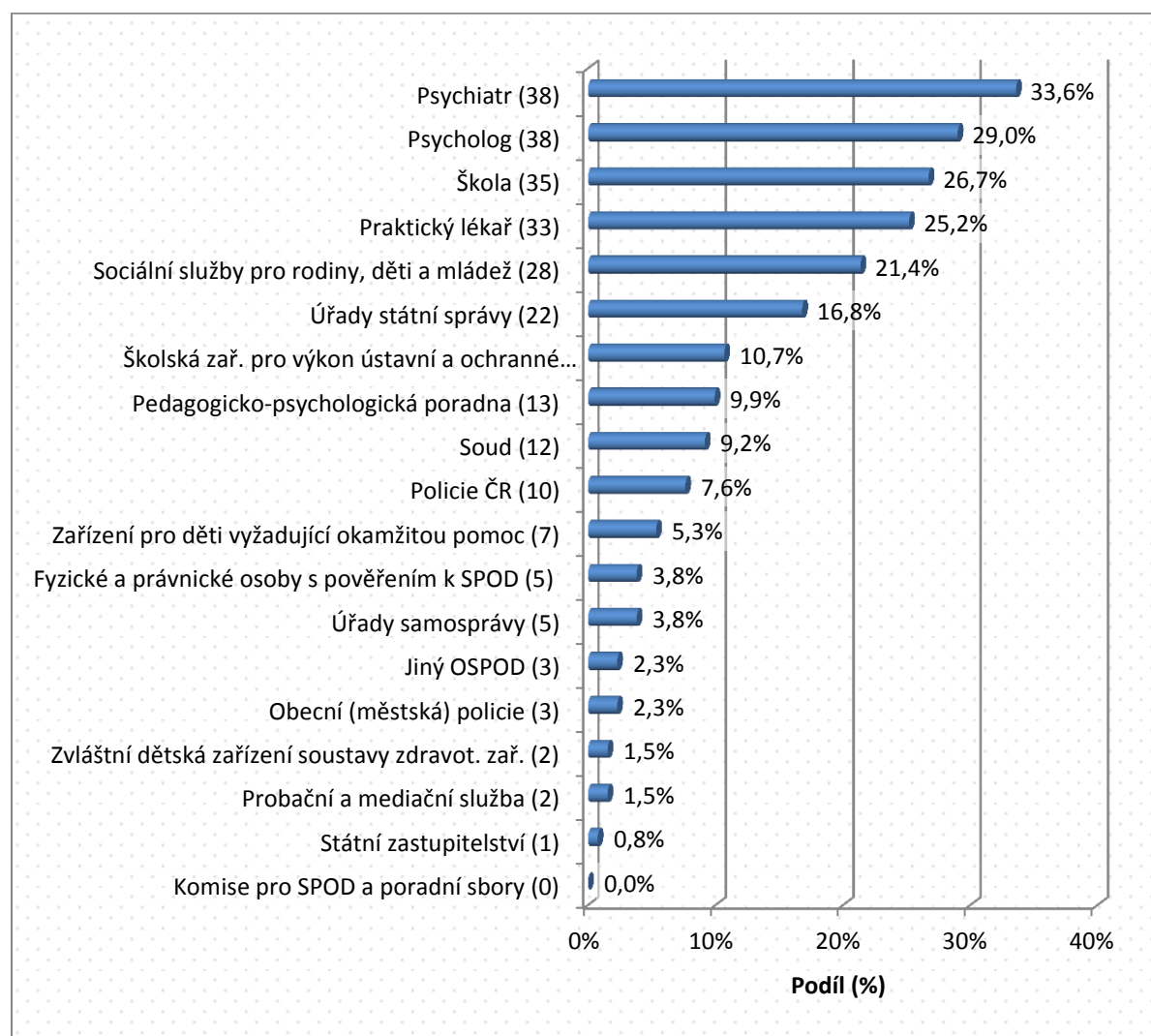
zapříčiněno právě nedostatkem příležitostí pro smysluplné a společensky akceptovatelné trávení volného času spolu s chybějícími sociálními kompetencemi a nízkou úrovní sociálně-kulturního kapitálu těchto dětí. Systém primární prevence je značně roztržštěný a neexistuje funkční spolupráce mezi jednotlivými institucemi. V řadě míst fungují ad hoc programy, ty ovšem často nenavazují na činnost jiných institucí, a jednotlivé aktivity se proto vzájemně nedoplňují. Bylo proto doporučeno alokovat stávající prostředky zejména do oblasti rozvoje služeb, jež pro děti zajišťují nestátní organizace. Širší nabídka nízkoprahových center či preventivních a resocializačních programů by napomohla při generování příležitostí k smysluplnému trávení volného času u dětí, jimž tyto podmínky nedokáže vytvořit buď jejich vlastní rodina, či lokalita, v níž žijí. Zároveň je ovšem nezbytná decentralizace, tak aby prostředky na podporu činnosti těchto služeb plynuly zejména z rozpočtu měst a obcí (obcím je však třeba poskytnout patřičné zdroje zvýšením podílu na sdílených daních nebo formou účelových finančních transferů ze státního rozpočtu). Chybí také specializované služby (včetně pobytových) schopné reagovat na všechny potřeby znevýhodněného dítěte zařízení. Existuje tak skupina dětí, pro kterou v současné době neexistuje vhodné zařízení. Domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy se zvláštním režimem ani školská nebo zdravotnická ústavní zařízení nejsou v současné době schopna tuto funkci adekvátně vykonávat.

Ve zdravotnické oblasti jde zejména o nedostatek dětských psychiatrů. Tento negativní jev se promítá do čekacích dob pacientů, které byly uváděny okolo 3 měsíců. Nedostatek pedopsychoiatrů v České republice vede dále k tomu, že v současné době prakticky neexistují žádné obvody působnosti jednotlivých zařízení a pacienti do některých zařízení musí dojíždět z velké vzdálenosti. Chybí rovněž odborné služby pro práci s lidmi se závislostmi na návykových látkách. Zcela nedostatečné jsou pak služby pro mladé uživatele drog (ve věku nad 15 let). Některé typy odborných služeb jsou k dispozici pouze ve větších sídlech, pro venkovské oblasti jsou hůře dostupné. Může jít přitom i o státní orgány. Jako příklad byla v Analýze sítě služeb uvedena Probační a mediační služba. V některých oblastech představuje přílišná geografická vzdálenost centra a periferie překážku pro efektivní zajištění kontroly a pomoci dětem, jež se stávají klienty této instituce.

Z hlediska zpracování Návrhu optimalizace přinesla Analýza sítě služeb také významné informace o způsobu komunikace a spolupráce mezi jednotlivými aktéry

systému péče o ohrožené děti. Nejčastějším partnerem v síti služeb pro ohrožené rodiny a děti je pro všechny aktéry systému příslušný orgán sociálně-právní ochrany. Plní tedy do jisté míry koordinační roli v rámci systému. S většinou služeb však orgány sociálně-právní ochrany pracují na neformální bázi, nejsou tedy stanoveny pevné postupy této spolupráce, která je závislá spíše na osobních kontaktech jednotlivých odborných pracovníků. Ze strany orgánů sociálně-právní ochrany jsou za hlavní bariéry při spolupráci s jinými subjekty označovány: nedostatek odborníků pro danou oblast, zdlouhavé vyřízení záležitostí, skutečnost, že nelze získat veškeré potřebné informace o klientech, neochota subjektu spolupracovat a nedostatečné pokrytí nabízenou službou, v případě spolupráce se školou a praktickým lékařem také neplnění oznamovací povinnosti.

Graf č. 2: Identifikace bariér ve spolupráci mezi orgány sociálně-právní ochrany a dalšími klíčovými aktéry systému péče o ohrožené děti



Bariéry spolupráce byly nejčastěji zmiňovány u psychologů a psychiatrů, jejichž služby jsou obecně považovány za špatně dostupné. Ve více než pětina případů byly spatřovány komplikace při spolupráci se školami a školskými zařízeními, praktickými lékaři (otázka sdílení informací a oznamovací povinnosti) a sociálními službami, které pracují s dětmi, mládeží a rodinami (podrobněji je tato otázka rozebrána v tematickém bloku B Návrhu optimalizace). Problematická je rovněž spolupráce zdravotnického a sociálního sektoru v případě mentálně a tělesně znevýhodněných dětí (viz graf č. 2).

Vedle Analýzy sítě služeb byly zpracovateli Návrhu optimalizace poskytnuty zadavatelem následující dokumenty, týkající se problematiky služeb pro ohrožené děti a rodiny:

- a) Metodická příručka typologie situací a služeb pro rodiny s dětmi
- b) Metodická příručka vytváření komplexního systému služeb pro rodiny a děti – metodika síťování
- c) Model minimálního rámce sítě služeb na úrovni obcí s rozšířenou působností.¹⁵

Jde o výstupy klíčové aktivity č. 04 Individuálního projektu „Podpora rozvoje služeb pro ohrožené rodiny a děti“, jejíž součástí bylo pilotní ověřování minimální sítě služeb pro práci s touto cílovou skupinou v Pardubickém kraji a Karlovarském kraji. Závěry těchto dokumentů byly využity zejména v tematickém bloku B Návrhu optimalizace.

Kromě analýz zpracovaných během Individuálního projektu byly při přípravě Návrhu optimalizace využity **další relevantní strategické dokumenty, analýzy a výzkumy** zabývající se stavem ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti v České republice (seznam podkladů je uveden v tabulce č. 1, jde přitom o výčet hlavních podkladů, úplný seznam pramenů a literatury je uveden v kapitole VIII. Návrhu optimalizace).

Výstupy dokumentů uvedených v tabulce č. 1 a dalších zdrojů informací jsou zahrnuty především v podrobnějších dílčích analýzách, které jsou součástí jednotlivých variant řešení Návrhu optimalizace.

¹⁵ Sociotrendy (2015).

Tabulka č. 1: Seznam dalších podkladů využitých pro Návrh optimalizace

Název dokumentu	Autor; zpracovatel (zadavatel)	Rok
Analýza financování systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti	Macela, M.; Ministerstvo práce a sociálních věcí	2014
Analýza legislativy, řízení a financování systému péče o ohrožené děti	Křístek, A., & Pavloková, K., & Bittner, P., & Vyhnánek, T.; Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i.	2010
Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR	Čada, K., & kol.; GAC spol. s r.o.	2015
Analýza současného stavu v oblasti terénní činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí a stanovení optimálních podmínek výkonu sociálně-právní ochrany dětí ve vazbě na počet klientů.	Kuchařová, V., & kol.; Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i.	2009
Analýzy v oblasti náhradní rodinné péče (Analýza fungování institutu dohod o výkonu pěstounské péče v ČR; Analýza implementace programu PRIDE v ČR)	SocioFactor spol. s r.o.	2015
Hodnocení systému péče o ohrožené děti	Ministerstvo vnitra	2007
Obecná opatření k výkonu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva – prevence odebrání dětí z péče rodičů ze sociálně ekonomických důvodů.	Ministerstvo práce a sociálních věcí	2010
Sborník stanovisek Veřejného ochránce práv: rodina a dítě	Veřejný ochránce práv	2007
Zhodnocení a optimalizace řízení systému sociálně-právní ochrany (ohrožených) dětí a rodin ve vybraných regionech.	Kuchařová, V., & kol.; Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i.	2010
Zmapování a porovnání vnitrostátního systému pěstounské péče se systémy pěstounské péče ve vybraných evropských zemích se zřetelem na a) výběr, podmínky, přípravu a vzdělávání pěstounů b) standard podpůrných služeb pro pěstounské rodiny.	Národní vzdělávací fond o. p. s. – Centrum pro kvalitu a standardy v sociálních službách.	2010

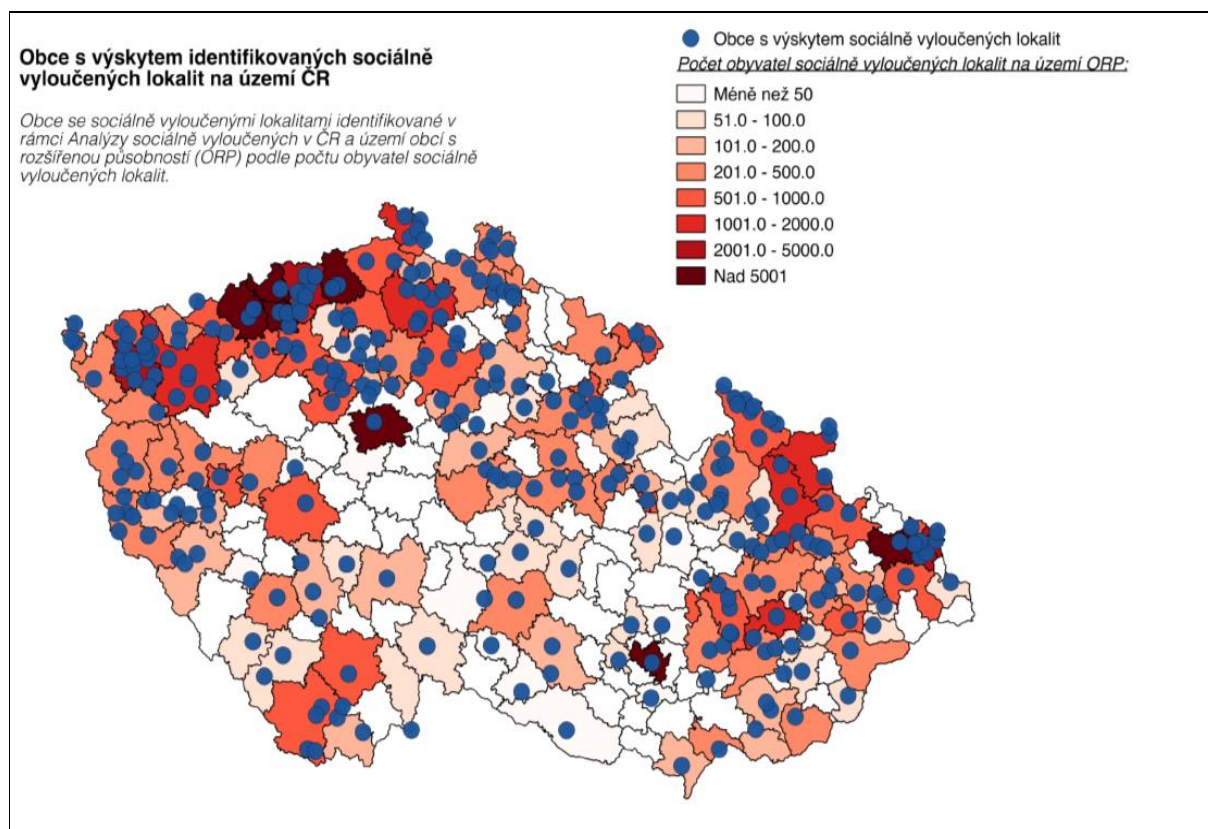
Jako průřezové téma Návrhu optimalizace (resp. systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti) lze však uvést zhoršený přístup ke službám a čerpání zákonných

nároků, který vyplývá z **příslušnosti k minoritní či jinak znevýhodněné skupině**. Otázce dostupnosti pomoci je proto v Návrhu optimalizace věnována mimořádná pozornost. Národní strategie klade důraz na eliminaci diskriminace, tj. na vytvoření příležitostí pro každé dítě žijící v České republice, bez ohledu na jeho zdravotní či mentální znevýhodnění, sociální situaci či národnostní, etnickou kulturní nebo náboženskou příslušnost. Návrh optimalizace vychází ze zásady, že primárním klientem „optimalizovaného“ systému ochrany dětí je dítě, prostřednictvím jeho práv a v jeho zájmu jsou definována a hodnocena všechna systémová řešení uvedená v tomto dokumentu.

V tomto směru lze za nejzávažnější problém označit otázku sociálního vyloučení velkého množství dětí v České republice. V závěrečné fázi zpracování Návrhu optimalizace byla zveřejněna Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR obsahující aktuální data o stavu v této oblasti.¹⁶ Podíl osob ohrožených chudobou nebo sociálním vyloučením dosahuje 14,6 %. Počet lidí žijících v sociálně-vyloučených lokalitách se pohybuje mezi 95 000 – 115 tisíci. Celkový počet sociálně vyloučených lokalit se v období od zpracování poslední analýzy (2006) zdvojnásobil z 310 na 606 (vzrostl ve všech krajích, ale v Karlovarském kraji a Moravskoslezském kraji se ztrojnásobil). Tyto lokality se nacházejí ve 297 městech (viz mapu č. 4, která byla zveřejněna v citované analýze). Nalézají se v nich přibližně 700 ubytoven. 2 700 osob žijících na ubytovnách má v péči nezletilé dítě.

Pokud v sociálně vyloučené lokalitě vyrůstá dítě, má obecně zhoršený přístup ke komunitním službám. Projevuje se to i v klíčové oblasti vzdělávání. Domácnosti v těchto lokalitách jsou hůře vybaveny pro přípravu dětí na školu. 22 % žáků (3 000 – 3 500 žáků) vyrůstajících v sociálně vyloučených lokalitách se vzdělává v silně etnicky homogenních školách. Sociálně vyloučené lokality se stále častěji vyskytují v menších městech a odlehlých regionech. Právě zde je limitována nabídka sociálních a dalších typů služeb. Realizace pomoci a naplňování nároků dětí a rodiny tak může v praxi narazit na problémy vyplývající ze strukturálního znevýhodnění daného regionu.

¹⁶ Čada & kol. (2015).

Mapa č. 3: Obce s výskytem sociálně-vyloučených lokalit

Cenné poznatky pro zpracování Návrhu optimalizace poskytla rovněž judikatura, ať již jde o nálezy Ústavního soudu ČR, Evropského soudu pro lidská práva nebo stanoviska Nejvyššího soudu ČR. Vzhledem k tomu, že Česká republika jako signatář Úmluvy o právech dítěte prochází pravidelným hodnocením naplňování Úmluvy ze strany Výboru pro práva dítěte (OSN), jsou k dispozici rovněž periodické hodnotící zprávy (doporučení): závěrečná doporučení Výboru OSN pro práva dítěte z března 2003 (CRC/C/C/15/Add.201) a z června 2011 (CRC/C/CZE/CO/3-4)

Z analýzy výše uvedených dokumentů vyplývají zcela zásadní momenty nevyhovujícího současného stavu systému:

1. Systém je nesmírně složitý a komplikovaný, není snadné porozumět mu v celku. Hlavním nedostatkem jsou nevyjasněné kompetence a odpovědnosti. Tyto zásadní problémy jsou příčinou dalších dílčích nedostatků. Jednotlivé složky systému spadají gesčně pod různá ministerstva a úrovně veřejné správy a prolínají se v něm různé způsoby řízení, přístupů k právům a potřebám dítěte, metodického řízení a financování. Toto systému brání ve vzájemné komunikaci jeho dílčích částí a jeho efektivnímu řízení.

2. Potřeby dítěte jsou komplexní. Rezortně rozdělený systém tak nebere ohled na potřeby dětí, příslušná část systému se zpravidla zaměřuje pouze na dílčí oblast v životě dítěte (zdravotní potřeby, vzdělávací potřeby atd.). Obecně je podceňován význam stabilních vztahů dítěte k rodinným příslušníkům a dalším blízkým osobám. V některých případech je činnost zaměřena spíše na saturaci zájmů jednotlivých segmentů systémů, které se více než na prospěch dítěte orientují na sebezáchovu a udržení se ve stávající podobě.
3. Komplikované řídicí struktury znemožňují sledování výkonů a efektivity využívání finančních prostředků. Finanční toky v systému jsou nerovnoměrně rozloženy, směřují především na nákladné řešení následků. Z celkového objemu 8,1 mld. Kč ročních výdajů je více než polovina (4,2 mld. Kč) směřována do oblastí ústavní péče. Je zcela evidentní, že zjednodušení a zpřehlednění systému péče povede k finančním úsporám, resp. k efektivnějšímu využívání zdrojů ve prospěch cílové skupiny. Přestože je zřejmé, že sociální práce s rodinou je klíčovým prvkem systému, stávající orientace systému preventivní práci s rodinami nepreferuje.
4. Chybí standardy kvality práce a metodiky, které by sjednocovaly pracovní postupy a garantovaly kvalitní a efektivní ochranu všech dětí. V rámci jednoho typu zařízení či jednoho typu úřadu je možno se setkat s naprosto rozdílnými přístupy založenými často na intuitivních řešeních. Neexistuje jednotný přístup k řešení situace dětí a rodin. Není kladen dostatečný důraz na zajištění vývoje dítěte v jeho přirozeném prostředí nebo náhradním rodinném prostředí v případech, kdy dítě nemůže být dočasně nebo trvale vychováváno ve své rodině. Je podceňován význam přirozených vztahů a vazeb dítěte na blízké osoby.
5. Nejednotnost přístupu k právům dítěte se promítá až do rozhodovací soudní praxe, která je navíc v řadě případů velmi zdlouhavá. Současně neexistuje specializované vzdělávání opatrovnických soudců, které by zabezpečovalo odpovídající odbornost soudců v oblastech vývoje dítěte, potřeb a vztahů. Vzhledem k proklamované nezávislosti a neovlivnitelnosti soudů se nedaří partnerský přístup v případech ohrožených dětí, kdy v jiných evropských zemích (např. Spolková republika Německo) je naopak spolupráce se soudem základem úspěšného řešení v zájmu dítěte.

6. V rozhodovacích procesech není dostatečně zohledňován názor dítěte (mnohdy není dítě ani slyšeno), chybí mechanismy na zapojování dětí a mladých lidí do rozhodovacích procesů na všech úrovních.
7. Existuje velká prostupnost systému, aniž by byly využity pro dítě výhodnější postupy a metody práce, dítě se často ocitá v nejnákladnější a nejméně vhodné formě péče (ústavní). Směrem zpět k přirozenému rodinnému prostředí je naopak prostupnost velmi nízká, působí zde efekt magnetu – dítě, které se ocitne v jednom ze segmentů systému, je jím „polapeno“ a obtížně může postupovat jinam.
8. Neexistuje veřejnou správou (státem) garantovaná minimální síť služeb, která by pomáhala rodinám s dětmi včas překlenout jejich problémy. Z dostupných analýz vyplývá, že ohrožení dítěte a selhání rodičovské role je v mnoha případech sekundárním důsledkem problémů rodiny v jiné oblasti (chudoba, sociální vyloučení, nezaměstnanost, zhoršený přístup ke vzdělání, ztráta životní perspektivy, závislosti na návykových látkách). Model selhání se navíc v dalších generacích rodiny často opakuje.
9. Existující vážné bariéry ve spolupráci mezi klíčovými aktéry systému. Je však evidentní, že optimalizovaný systém bude založen právě na spolupráci a celostním přístupu při řešení problémů dětí a rodin. Dosavadní zkušenosti ukazují, že je velmi neefektivní provádět potřebné změny jen v některých oblastech systému péče o ohrožené děti. Optimalizace se tak musí dotknout všech jeho součástí.

III. Návrhová část

A Návrh sjednocení řízení a financování orgánů sociálně-právní ochrany

Základní podmínkou pro provedení optimalizace řízení a financování činnosti orgánů sociálně-právní ochrany je vymezení role a postavení těchto orgánů v celkovém systému ochrany dětí v České republice. Pojem „sociálně-právní ochrana dítěte“ je užším pojmem než „ochrana dítěte“. V současné době je sociálně-právní ochrana definována § 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, jako:

- a) ochrana práva dítěte na příznivý vývoj a řádnou výchovu,
- b) ochrana oprávněných zájmů dítěte, včetně ochrany jeho jmění,
- c) působení směřující k obnovení narušených funkcí rodiny,
- d) zabezpečení náhradního rodinného prostředí pro dítě, které nemůže být trvale nebo dočasně vychováváno ve vlastní rodině.

Sociálně-právní ochranu zajišťují orgány sociálně-právní ochrany, obce, kraje, komise sociálně-právní ochrany a další fyzické a právnické osoby, pokud jsou k výkonu sociálně-právní ochrany pověřeny (dále jen „pověřené osoby“). Obecná definice „sociálně-právní ochrany dětí“ uvedená v citovaném § 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí je tak zúžena výčtem činností, které jsou tyto orgány a organizace zmocněny vykonávat. Užší vymezení „sociálně-právní ochrany dětí“ reprezentuje současné rezortní členění a roztržštěnost systému, která byla (se všemi z toho plynoucími důsledky) popsána v předchozí kapitole.

Přechod od úzce vymezené „sociálně-právní ochrany dětí“ k integrovanému „systému ochrany dětí“ začíná u definice nároků dětí a rodin s dětmi. Tyto nároky mohou svými aktivitami naplňovat orgány veřejné správy (mezi nimi i dnešní orgány sociálně-právní ochrany) nebo služby poskytované na formálním¹⁷ či neformálním

¹⁷ Tj. zejména pověřené osoby, poskytovatelé sociálních služeb, poskytovatelé zdravotních služeb, školy a školská zařízení atd. Pojem „služby“ je v Návrhu optimalizace užíván jak pro určitý okruh činností veřejné správy (tam, kde veřejné subjekty vystupují sami jako poskytovatelé služeb), tak činnost dalších typů poskytovatelů působících na formálním i neformálním základě. Poskytovatel sociální služby dle zákona o sociálních službách je v textu Návrhu optimalizace označován jako „sociální služba“.

základě. Je-li jedním z hlavních cílů optimalizace sjednocení řídicí struktury a financování systému, je nezbytné sjednotit základní principy práce s dětmi a rodinami a také přístupy k naplňování zákonem garantovaných nároků dětí a rodin, a definovat vztahy mezi jednotlivými složkami systému.

Úvodní kapitoly tohoto tematického bloku se proto zabývají vymezením nároků dětí a rodin na podporu a pomoc, další pak na úlohu veřejné správy při zajišťování těchto nároků. Je zároveň řešena otázka povinnosti rodičů (nebo jiných osob odpovědných za výchovu dítěte)¹⁸ takovou pomoc v zájmu dítěte využít. Tímto způsobem bude stanoven rozsah kompetencí orgánů sociálně-právní ochrany (v optimalizovaném systému by bylo vhodnější užívat označení „orgány ochrany dětí“) a jejich cílová skupina. Jde o nezbytné podklady pro návrh funkčního zařazení těchto orgánů ve struktuře veřejné správy, jejich řízení a financování, které jsou řešeny v následujících kapitolách tohoto tematického bloku.

V úvodu dokumentu bylo řečeno, že Návrh optimalizace vychází ze základního vymezení práv a povinností rodičů a dětí a z toho odvozených kompetencí soudů (potažmo orgánů veřejné správy) v novém občanském zákoníku. Soudy hrají v systému péče o ohrožené děti klíčovou rozhodovací roli. Zpracovatel Návrhu optimalizace se proto zabýval i otázkou, zda mají být v rámci dokumentu řešeny vztahy mezi orgány sociálně-právní ochrany dětí a soudy. Vzhledem k tomu, že pravomoci soudů v rodinně-právní ochraně určují právní předpisy, které nabyly účinnosti v nedávné době (nejen zmíněný nový občanský zákoník, ale i nový zákon o zvláštních řízeních soudních, novelizovaný občanský soudní řád atd.), pracuje Návrh optimalizace se současným vymezením kompetencí justice. Nový občanský zákoník přenesl na soudy všechna rozhodnutí v podstatných záležitostech týkajících se dítěte, které znamenají zásah do práv a povinností rodičů nebo do výkonu rodičovské odpovědnosti. Do budoucna proto samozřejmě lze uvažovat o mnohem aktivnější roli soudů při řešení situace dítěte a rodiny. Podmínkou by však byla předchozí významná reforma justice, jejíž koncept přesahuje obsah tohoto dokumentu.

¹⁸ Pokud se v následujícím textu Návrhu optimalizace hovoří o „rodiči“ jsou tím myšleny i jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte, v případě pojmu „rodina“ jsou myšleny rodiny s dětmi.

A I. Definice nároků dětí a rodin

Varianta A. I. 0 – zachování stávajícího stavu

Nároky dětí a rodin na sociální péči a sociální pomoc v současné době upravuje několik právních předpisů. Formy materiální pomoci jsou v současné době definovány zejména prostřednictvím právních předpisů v oblasti sociálních dávek (systém státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi, dávek v pojistných systémech atd.). Dávkové systémy však představují pouze jeden z nástrojů sociálního systému, který by měl být funkčně propojen s dalšími formami sociální pomoci. Návrh optimalizace se proto zabývá v první řadě nároky rodin v oblasti sociální práce, podpory ve formě služeb, odborného poradenství a dalších forem pomoci nedávkového charakteru.

Podle § 8 **zákona o sociálně-právní ochraně dětí** má dítě právo požádat orgány sociálně-právní ochrany, pověřené osoby, školy, školská zařízení a poskytovatele zdravotních služeb o pomoc při ochraně svého života a dalších svých práv. Podobně mají rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte právo požádat při výkonu svých práv a povinností o pomoc orgán sociálně-právní ochrany, případně pověřené osoby, ty jsou povinny pomoc v rámci svých kompetencí (pověření) takovou pomoc poskytnout.

Zákon o sociálních službách (§ 2) zakládá nárok na pomoc v nepříznivé sociální situaci, resp. na bezplatné poskytnutí základního sociálního poradenství o možnostech řešení nepříznivé sociální situace nebo jejího předcházení. Poradenství (a následná pomoc) jsou zajišťovány však zpravidla subjekty, jejichž existence a rozsah činnosti závisí na nenárokových dotacích ze státního rozpočtu. Tato skutečnost relativizuje dostupnost služeb. Klient může uplatnit nárok pouze tam, kde poskytovatel služby působí a to jen v případě, že je činnost poskytovatele po daný rok podpořena veřejnými zdroji. Zákon o sociálních službách rovněž stanovuje povinnosti obcí s rozšířenou působností v oblasti sociální práce. Podle § 92 tohoto zákona obec s rozšířenou působností na území svého správního obvodu koordinuje poskytování sociálních služeb a realizuje činnosti sociální práce vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob.

Podobné povinnosti obsahuje i zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále jen „**zákon o pomoci v hmotné nouzi**“), když v § 64 odst. 2 ukládá zaměstnancům pověřených úřadů mj. „dohodnout ve spolupráci s osobami v hmotné nouzi postup řešení jejich situace hmotné nouze“, a dále „spolupracovat při řešení situace hmotné nouze osob s provozovateli sociálních služeb, s poradenskými zařízeními a organizacemi, které osobám v hmotné nouzi v obci pomáhají“.

Několik právních předpisů tedy zakládá nárok osob v nepříznivé situaci (včetně dětí a rodin s dětmi) na různé formy pomoci, především prostřednictvím sociální práce. V praxi však naplnění těchto zákonných nároků narazí na řadu limitů. V první řadě jde o nedostatečné personální, odborné a materiální kapacity. Příčinu tohoto stavu je nutno hledat v oblasti financování. V oblasti sociálně-právní ochrany je systémově řešeno pouze financování činnosti orgánů sociálně-právní ochrany na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Preventivní činnost pověřených osob naopak systémově zajištěna není¹⁹, existuje pouze dotační řízení Ministerstva práce a sociálních věcí na podporu aktivit v oblasti prorodinné politiky. To je však z hlediska objemu relativně nevýznamné, neboť jde o částku mírně přesahující 100 mil. Kč ročně, z níž jsou navíc hrazeny aktivity ve všech oblastech rodinné politiky (včetně činnosti mateřských a rodinných center apod.). Otázce financování sociálních služeb, které pracují s ohroženými dětmi a rodinami, se podrobně věnuje Tematický blok B Návrhu optimalizace. I tato část systému je založena z větší části na nenárokovém financování prostřednictvím dotací. Co se týče zmíněných povinností obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a pověřených úřadů stanovených zákonem o sociálních službách a zákonem o pomoci v hmotné nouzi, byl na konci roku 2014 přijat zákon 254/2014 Sb., který oba předpisy novelizoval. Jeho součástí jsou ustanovení o financování sociální práce zajišťované těmito obcemi v přenesené působnosti. Má jít o státní příspěvek poskytovaný formou účelové dotace (novelizovaný § 103 zákona o sociálních službách a novelizovaný § 65a zákona o pomoci v hmotné nouzi). Dotace ze státního rozpočtu má být pověřeným obcím a obcím s rozšířenou působností poskytována prostřednictvím rozpočtu kraje.

¹⁹ Garantované financování je tak v oblasti osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany zajištěno pouze u služeb zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a „doprovázení“ pěstounské péče.

V praxi však tato ustanovení prozatím naplněna nebyla, financování úkolů vyplývajících z obou zmíněných zákonů je tak zajišťováno souhrnným příspěvkem na výkon státní správy, u něhož není blíže specifikováno, na který druh přenesené působnosti a v jaké výši má být využit. Na některých úřadech tak jsou k dispozici zcela minimální úvazky sociálních pracovníků. Přístup managementu samosprávných úřadů k zajištění této agendy se může významně lišit i v rámci jednoho regionu.²⁰

Právní předpisy tedy obsahují určité nároky na pomoc, zároveň však nevytváří podmínky pro to, aby bylo možné tyto nároky skutečně uplatňovat.

Pro kontinuitu práce s ohroženými dětmi představuje určitý problém také **striktní věkové omezení cílové skupiny**. Praxe ukazuje, že dosažení 18. roku věku a přechod do samostatného života je pro mnohé mladé dospělé kritickým momentem. Působnost orgánů sociálně-právní ochrany je však ohraničena právě věkovou hranicí 18 let. Jedinou výjimkou je sociální kuratela pro děti a mládež, která může poskytovat dočasně návaznou péči zletilým osobám, ovšem pouze v případě, že mají nebo měly nařízenou ústavní výchovu z důvodu závažných výchovných problémů, byly vzaty do vazby nebo jsou ve výkonu trestního opatření odnětí svobody (§ 32 odst. 4 písm. f/ zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Standardy kvality sociálně-právní ochrany ukládají obecním úřadům obcí s rozšířenou působností povinnost intenzivně se věnovat oblasti přípravy na samostatný život u dětí starších 16 let, které se nacházejí v ústavní výchově, náhradní rodinné péči nebo v péči kurátorů (kritérium č. 14b přílohy č. 1 prováděcí vyhlášky). U dětí opouštějících náhradní rodinnou péči nebo ústavní péči existuje jednorázový nárok na finanční, případně věcnou podporu (dávka pěstounské péče „příspěvek při ukončení pěstounské péče dle § 47h zákona o sociálně-právní ochraně dětí ve výši 25 000 Kč nebo věcná pomoc nebo jednorázový finanční příspěvek pro děti opouštějící ústavní výchovu dle § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy). Jde však o formy pomoci, které končí dosažením zletilosti dítěte nebo mají jednorázový charakter bez návaznosti na systematickou sociální práci. Problémy při zajišťování sociální práce s dospělými klienty, které byly popsány v předchozích řádcích, se tak

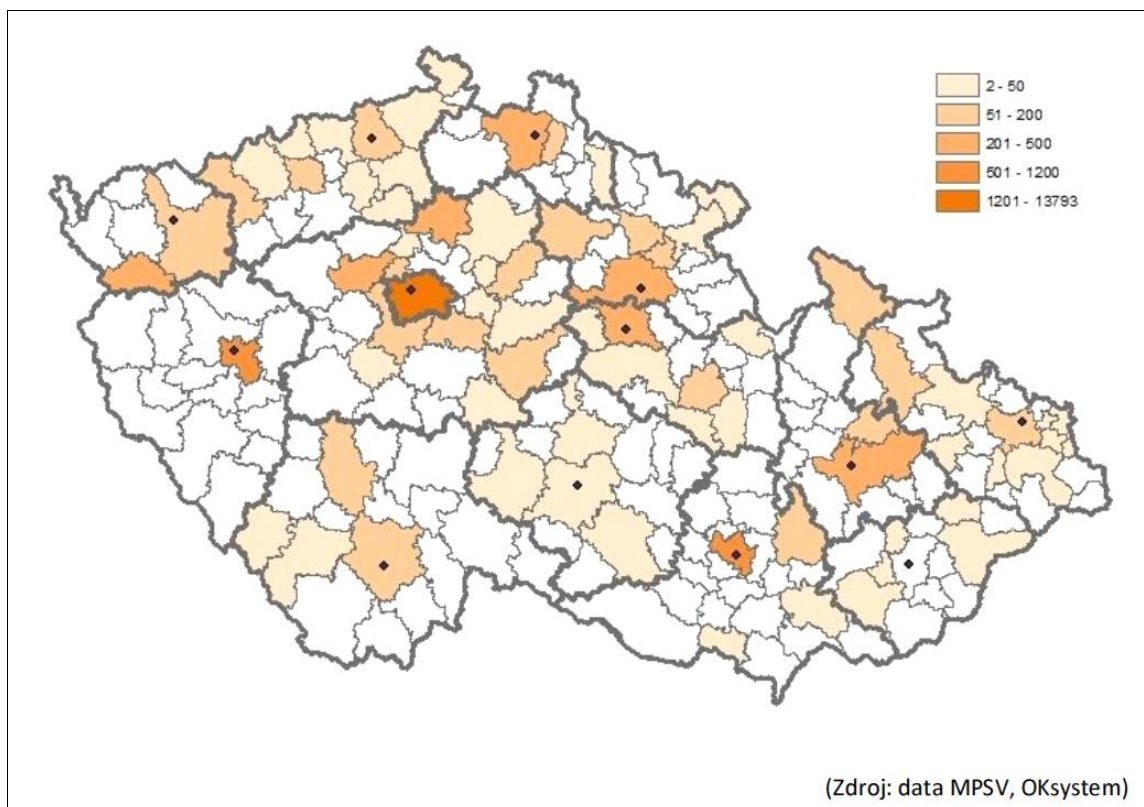
²⁰ Viz například dokument „Zpráva o výkonu sociální práce na obcích v Jihomoravském kraji za rok 2013“. Dostupné z: www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=251081&TypeID=61.

promítají i do oblasti návazné péče o mladé dospělé, především u skupin, které vyžadují zvýšenou pozornost.

Z výše uvedeného přehledu právní úpravy je zřejmé, že systém pomoci rodinám je založen na koncepci **spolupráce veřejného a nestátního sektoru** (souhrn aktivit těchto subjektů je v Návrhu optimalizace označován jako „systém ochrany dětí“). Vzájemné postavení těchto dvou sektorů však není v současné době vyjasněno. Oblast sociální pomoci byla dlouhá desetiletí monopolizována na straně státu. Po roce 1989 se začala do této oblasti mnohem aktivněji zapojovat občanská společnost, vznikla celá řada subjektů poskytujících sociální pomoc a služby. Dominantní postavení veřejné správy však stále přetrvává. V praxi se projevuje především v otázce přístupu k finančním zdrojům (finanční prostředky rozdělují orgány veřejné správy, které samy vystupují jako poskytovatelé služeb), či překryvu působnosti státu, samospráv a nestátního sektoru. Současný systém nevyužívá při řešení situace ohroženého dítěte dostatečně potenciál, který nabízí širší rodina, komunita, resp. širší sociální prostředí dítěte. Návrh optimalizace se proto v další části, v jedné ze sub-variant řešení, zabývá otázkou vzájemného vztahu mezi aktivitami občanské společnosti a povinnostmi veřejné správy.

Dalším limitem uplatnění oprávněných nároků a rodin je **nerovnoměrná dostupnost služeb**. Zhoršený přístup některých skupin obyvatel ke službám z hlediska jejich příslušnosti k sociálně znevýhodněné skupině byl popsán v kapitole II. Návrhu optimalizace. Otázka dostupnosti může mít i regionální rozměr. Jak ukázala Analýza sítě služeb, rozložení služeb v jednotlivých částech České republiky je značně nerovnoměrné (jako příklad lze uvést základní terénní sociální službu pro práci s ohroženými rodinami – sociálně aktivizační službu, viz mapu č. 2) a nekoresponduje s mírou ohrožení dětí a rodin zmapovanou prostřednictvím Sociodemografické analýzy. I tento faktor potvrzuje skutečnost, že přístup k pomoci je pro obyvatele některých regionů výrazně ztížený.

Mapa č. 4: Počet klientů sociální služby sociálně-aktivizační služby pro rodiny s dětmi v obcích s rozšířenou působností k 1. 1. 2014



Dalším problémem je opomíjení preventivní fáze práce s rodinami. Orgány sociálně-právní ochrany, pověřené osoby, sociální služby atd. mohou pracovat s klientem, pokud o pomoc požádá, nebo v případě, kdy již došlo k ohrožení dítěte. **Většina nároků tak reaguje již na vzniklý problém** (sociálně nepříznivou situaci, narušení oprávněných zájmů nebo přímé ohrožení dítěte atd.). Neexistuje ucelený systém pomoci na bázi prevence nebo včasné pomoci poskytované bezprostředně po vzniku nepříznivé situace.

Využití pomoci je založeno na bázi dobrovolnosti a aktivního přístupu (je třeba aktivně požádat o sociální dávky, uzavřít smlouvu se sociální službou atd.). Zájmy dítěte a postup rodiče (například jeho nečinnost) se přitom mohou v některých případech ocitát v přímé kolizi. Osobou, která odpovídá za ochranu dítěte, je podle § 858 občanského zákoníku právě rodič. Česká právní úprava se tak zařadila do okruhu právních úprav s poměrně silným akcentem na rodičovskou odpovědnost při zajišťování zájmu dítěte. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí sice v současné době obsahuje ustanovení o možnosti uložit rodičům nebo jiným osobám

využití odborné pomoci, tento institut je v praxi využíván jen zcela výjimečně²¹. V praxi je spíše využíván „sankční přístup“ spočívající ve snaze „donutit“ rodiče k využití pomoci prostřednictvím hrozby odebrání dítěte s rodiny. I na straně systému sociální pomoci a ochrany dětí existují určité bariéry. Limitujícím faktorem pro dobrovolné využití pomoci od orgánu sociálně-právní ochrany však může být například určitá stigmatizace klienta. Orgány sociálně-právní ochrany jsou stále vnímány jako do jisté míry represivní prvek systému. Zavedení do evidence orgánu sociálně-právní ochrany indikuje určité selhání na straně rodiny či dítěte. Je tedy zřejmé, že efektivní systém pomoci musí být založen na spolupráci služeb poskytovaných na principu dobrovolnosti a veřejných orgánů, které vystupují v roli subjektu chránícího zájmy dítěte.

Návrh optimalizace proto jako alternativu k současnému stavu popsanému v rámci varianty A. I 0. nabízí v další variantě a navazujících sub-variantách širší pojetí nároků dětí a rodin včetně rozšíření cílové skupiny systému. Zabývá se také možnostmi zajištění těchto nároků, přičemž je zvažováno rozložení činností mezi veřejnou správou a nestátními subjekty. V tomto směru je však nutno vyjasnit, zda v rámci celého systému budou považovány za prioritní aktivity „občanské společnosti“. Tzn., zda aktivity veřejné správy budou subsidiární, nebo zda stát (prostřednictvím vlastních aktivit nebo organizací, které zřizuje, případně prostřednictvím přenesené působnosti územních samosprávných celků) přebírá plnou garanci za fungování systému jako celku.

Celkové zhodnocení souladu varianty A I. 0 se základními cíli systému ochrany dětí:

Současná právní úprava obsahuje obecná ustanovení o nárocích dětí a rodin v nepříznivé sociální situaci (nebo jinak ohrožené) na pomoc ze strany veřejné správy či dalších subjektů. Faktické naplňování této pomoci je však značně limitováno nedostatečnými odbornými a personálními kapacitami, nedostupností služeb pro celé skupiny či regiony. Za hlavní příčinu tohoto stavu lze označit nejasné vymezení kompetencí a nesystémové financování. Systém zpravidla reaguje na již

²¹ Podle ročního výkazu V-20 o výkonu sociálně-právní ochrany za rok 2014 byla tato opatření nařízena 117 rodičům nebo jiným osobám odpovědným za východu dítěte. 109 správních rozhodnutí se týkalo povinnosti využít odbornou poradenskou pomoc nebo terapii (§ 12 odst. 1 nebo § 13 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí), 8 rozhodnutí povinnosti zúčastnit se prvního setkání se zapsaným mediátorem dle zákona 202/2012 Sb., o mediaci.

vzniklý problém, oblast prevence a včasné pomoci je poddimenzována. Základním cílem Národní strategie je vytvořit funkční systém zajišťující důslednou ochranu všech práv dětí a naplňování jejich potřeb. Současný systém definice a garance nároků je tedy v převažujícím nesouladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty A I. 0: Současné výdaje veřejných rozpočtů na preventivní služby pro ohrožené rodiny a děti se ročně pohybují kolem 700 mil. Kč.²² Kapacitu těchto služeb lze odhadnout na cca 25 000 rodin (jde o počet rodin, jimž je možno poskytnout intenzivní služby na preventivní bázi).²³ Nároky dítěte a rodin s dětmi na ochranu a pomoc jsou zajišťovány rovněž prostřednictvím činnosti orgánů sociálně-právní ochrany. Tyto orgány jsou v kontaktu s cca 400 000 rodinami.²⁴ Orgány sociálně-právní ochrany se však zaměřují především na následnou intervenci. Podíl základního poradenství (preventivní činnosti) na celkových výkonech orgánů sociálně-právní ochrany činí dle dostupných studií cca 10 %²⁵, lze tedy odhadovat, že služby tohoto druhu poskytují v kapacitě odpovídající cca 40 000 rodinám. Cílová skupina preventivních služeb pro ohrožené rodiny s dětmi a klientů orgánů sociálně-právní ochrany dětí se přitom do jisté míry prolíná.²⁶ Naprostá většina rodin, které jsou klienty sociálně-aktivizačních služeb pro rodiny s dětmi, je z různých důvodů zároveň klientem orgánů sociálně-právní ochrany. Celková dotace na činnost těchto orgánů na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností činila v roce 2015 1 200 mil. Kč (v roce 2014 to bylo 850 mil. Kč). Náklady na činnost dalších orgánů sociálně-právní

²² Macela (2014), s. 37.

²³ Např. uváděná kapacita sociálně-aktivizačních služeb pro rodiny s dětmi činila v roce 2013 necelých 18 000 rodin (údaje z dotačního řízení MPSV pro rok 2014).

²⁴ Podle ročního výkazu V-20 o výkonu sociálně-právní ochrany za rok 2014 evidovaly orgány sociálně-právní ochrany 404 597 případů. Velkou část agendy těchto orgánů činí opatrovnické záležitosti (102 304 případů) nebo kuratela pro děti a mládež (33 778 případů). V roce 2014 již nebyly (na rozdíl od předchozích let) rozdělovány ve statistice případy na „evidované“ a „živé“. Poslední údaj tohoto typu proto pochází z roku 2013, kdy orgány sociálně-právní ochrany označily za „živé“ cca 46 % případů.

²⁵ Kuchařová & kol. (2009), s. 25

²⁶ Analýza sítě služeb, s. 66 a násl.

ochrany (krajské úřady, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřad práce ČR, Úřad pro mezinárodně právní ochranu dětí) činí cca 60 mil. Kč.²⁷ Celkově je na tento segment systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti vynakládáno z veřejných zdrojů (zejména státního rozpočtu) 1 960 mil. Kč ročně, z toho na preventivní činnost cca 920 mil. Kč ročně.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty A I. 0: u stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

²⁷ Macela (2014), s. 29.

Varianta A I. 1 – Re-definice nároků dětí a rodin

Stručné shrnutí: Varianta A I. 1 představuje nové vymezení garantovaných nároků dětí a rodin vůči systému ochrany dětí, alternativy stanovení cílové skupiny (otázka rozšíření cílové skupiny o mladé dospělé při zajištění tzv. následné péče). Zároveň je řešen vzájemný vztah role veřejné správy a role nestátních subjektů při zajišťování těchto garantovaných nároků. Varianta zakotvuje zásadu, že nárok na pomoc musí být spojen s dostupností nástrojů pro poskytování této pomoci.

A I. 1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	<p>Nároky cílové skupiny vůči systému ochrany dětí jsou vymezeny zákonem. Jde například o tyto typy nároků (práv):</p> <ul style="list-style-type: none"> • právo na poskytnutí informace o možnostech pomoci • právo na poskytnutí odborných služeb • právo rodičů na pomoc při nuceném odchodu dítěte z rodiny směřující k zajištění podmínek pro bezpečný návrat dítěte • participační práva (spoluúčast dětí, rodičů a širší rodiny na definici opatření směřujících k ochraně dítěte apod.) 	<p>Nárok na zvláštní ochranu dětí a mladistvých vyplývá přímo z ústavního pořádku ČR, resp. Listiny základních práv a svobod (Čl. 32). Závaznou právní úpravou je nutno vymežit, v jakých situacích je ochrana a pomoc poskytována, kdo je cílovou skupinou systému ochrany dětí (následně, kdo za poskytnutí pomoci odpovídá). Nejde již jako dosud o právo „požádat o pomoc“, ale o nárok na „poskytnutí pomoci“. Varianty řešení se pohybují od zachování současného přístupu (úzké vymezení cílové skupiny prostřednictvím pojmu „ohrožené dítě“ (resp. dítě spadající do § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí) po obecnější vymezení. Varianta doporučuje, aby tyto nároky byly uceleně upraveny samostatnou právní úpravou (např. připravovaným Zákonem o ochraně dítěte).</p>
1a.	<p>Široké vymezení nároků cílové skupiny: cílová skupina systému ochrany dětí není omezována taxativním výčtem životních situací. Pomoc je garantována a poskytována</p>	<p>Širší vymezení cílové skupiny je jedním z kroků k odstranění kompetenčních sporů o stanovení příslušnosti řešit daný problém. Pokrývají se tak i situace, kdy ještě nedošlo k přímému ohrožení dítěte.</p>

	každému dítěti, které je nebo může být ohroženo na svých právech ²⁸ a každé rodině, která o pomoc při výchově dítěte požádá. ²⁹	Vychází se z předpokladu, že dítě i rodina budou žádat o pomoc zpravidla v odůvodněných případech (nejde o pomoc formou finanční dávky) a nebude docházet k nepřiměřené zátěži systému. V úvahu však připadá i postup, kdy i při široce vymezeném okruhu nároků cílové skupiny je žádost dítěte nebo rodiny posuzována a příslušný orgán v systému ochrany dětí může takovou žádost jako neodůvodněnou odmítnout (odůvodnění odmítnutí žádosti je na straně systému). Rozpočtové dopady sub-varianty 1a. činí dle kvalifikovaného odhadu 400 mil. Kč ročně.
1b.	Částečné rozšíření nároků cílové skupiny: Garantované nároky jsou rozděleny do dvou skupin. Jsou vymezeny životní situace (např. obdoba dnešní „nepříznivé sociální situace“, „ohrožení dítěte“ apod., v nichž je dětem a rodinám s dětmi ze strany systému nárokově poskytována pomoc. Ostatní služby jsou vnímány jako nenárokové.	Revize nároků dětí a rodin spočívá v redefinici okruh situací, v nichž systém intervenuje. Výhodou této varianty je zřetelnější vymezení okruhu aktivit umožňující precizní definování sítě služeb a povinností orgánů veřejné správy (včetně nastavení potřebných kapacit). Nevýhodou je větší zátěž systému spočívající v nutnosti vyhodnocovat oprávněnost nároku na základě taxativního vymezení, tedy riziko vzniku situací, kdy klient objektivně potřebuje pomoci, neodpovídá však nastaveným parametrům systému. Rozpočtové dopady sub-varianty 1b. činí dle kvalifikovaného odhadu 220 mil. Kč ročně.
2.	Je definována cílová skupina systému ochrany dětí.	Zákonem je definován okruh osob, v jejichž prospěch systém ochrany dětí intervenuje. Okruh osob je vymezen na základě věkové hranice. V zásadě existují dvě možnosti. První

²⁸ Obdobnou úpravu (bez definice pojmu „ohrožené dítě“) obsahuje například slovenský Zákon o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele (č. 305/2005 Z. z.).

²⁹ Nárok na pomoc při výchově dítěte vychází přímo z čl. 18 Úmluvy o právech dítěte: „Za účelem zaručení a podpory práv stanovených touto úmluvou poskytují státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, rodičům a zákonným zástupcům potřebnou pomoc při plnění jejich úkolu výchovy dětí a zabezpečují rozvoj institucí, zařízení a služeb péče o děti.“

		z nich (varianta 2a.) stanovuje cílovou skupinu minimalisticky (jde v zásadě o naplnění povinností vyplývajících přímo z Úmluvy o právech dítěte). Varianta 2b. počítá s širší cílovou skupinou systému při zohlednění specifických potřeb této skupiny.
2a.	Zachování věkového vymezení cílové skupiny (při současném rozšíření nároků dle zásady 1.) Cílovou skupinou jsou nezletilé děti. (osoby do 18 let věku).	V této variantě je pomoc prostřednictvím systému ochrany dětí poskytována osobám do 18 let věku (stejně jako dnes sociálně-právní ochrana). Rozpočtové dopady se rovnají dopadům uvedeným v sub-variantách 1a. a 1b. Tato varianta nevyžaduje speciální legislativní úpravu.
2b.	Rozšíření cílové skupiny: Cílovou skupinou systému ochrany dětí jsou nezletilé děti. (osoby do 18 let věku), v odůvodněných případech je však následná pomoc poskytována až do 26 let věku (např. osoby se zdravotním či sociálním znevýhodněním, děti opouštějící náhradní typy péče, klienti sociální kurately pro děti a mládež atd.).	Výhodou rozšíření cílové skupiny systému ochrany dětí až do 26 let věku (nikoliv plošně, ale v odůvodněných případech) je prevence případů, kdy se mladí lidé po dosažení zletilosti ocitají bez adekvátní sociální ochrany. Věková hranice 26 let byla zvolena na stávající úpravu v oblasti hmotného zabezpečení, jde o hranici, po kterou trvá nárok na některé typy dávek v případě tzv. nezaopatřenosti. ³⁰ Rozšíření cílové skupiny vyžaduje definici odlišných postupů v případech, kdy systém pracuje s plně svéprávnými osobami (vymezení úkolů systému ochrany dětí a dalších oblastí sociální práce). Zvýšené náklady jsou vyvolány předpokládaným navýšením výkonů systému ochrany dětí. Skupina mladých lidí ve věku 18 – 26 let představuje cca 920 tis. osob ³¹ , což by znamenalo navýšení základní cílové skupiny o 47 %. Pomoc by však byla

³⁰ V zahraničních systémech jsou pro toto vymezení užívány i jiné věkové hranice například 27 let ve Spolkové republice Německo (§ 8 osmé knihy německého sociálního zákoníku - Sozialgesetzbuch, Achten Buch, Kinder- und Jugendhilfe, dále jen „SGB VIII“).

³¹ K 1. 1. 2013 činil počet osob této věkové skupiny v ČR 920 324 osob. Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/2014edicniplan.nsf/t/BC0028FDA6/\\$File/1300641401.xlsx](http://www.czso.cz/csu/2014edicniplan.nsf/t/BC0028FDA6/$File/1300641401.xlsx).

		poskytována pouze omezené části příslušníků této cílové skupiny, zejména osobám, které byly dříve v péči kurately pro děti a mládež, osobám vyrůstajícím v náhradní rodinné nebo ústavní péči, osobám se zdravotním nebo mentálním znevýhodněním atd. Navýšení cílové skupiny je odhadováno na 60 000 osob, tj. cca 10 % navýšení objemu činnosti orgánů ochrany dětí. Rozpočtový dopad sub-varianty činí dle kvalifikovaného odhadu 120 mil. Kč. Tuto variantu je nutno promítnout do legislativní úpravy, ideálně do nového Zákona o ochraně dětí.
3.	Pomoc a služby dětem a rodinám jsou zajišťovány ve spolupráci veřejné správy a nestátních subjektů.	Jde o zásadu, uplatňovanou ve stávajícím systému jen částečně (viz úvodní analytická část). Nevýhodou dnešní situace jsou přesahy kompetencí nebo naopak případy dětí a rodin, jimž se nevěnuje ani jedna ze složek systému (nevyjasněná odpovědnost). Výběrem jedné ze sub-variant dojde k upřesnění základního přístupu k výkonu činností v rámci systému ochrany dětí (preferencí aktivit nestátních subjektů nebo preferencí aktivit veřejné správy), které je nezbytné pro nastavení dalších opatření Návrhu optimalizace v oblasti sítě služeb pro ohrožené rodiny a děti a jejího financování (Tematické bloky B a C).
3a	Úloha veřejné správy je subsidiární. V případě, že je služba v systému ochrany dětí zajišťována nestátním subjektem nebo formou svépomoci, veřejná správa stejnou aktivitu nezřizuje, ale pouze (zpravidla hmotně) podporuje.	Tato sub-varianta preferuje roli nestátních subjektů a jejich aktivit. Podobná zásada je uplatňována například ve Spolkové republice Německo. ³² Umožňuje zapojit do řešení širší okruh zdrojů společnosti. Nezbytnou podmínkou pro její naplnění jsou však definované kompetence a postupy v oblasti finančních vztahů mezi veřejnou správou a nestátními

³² § 4 VIII. knihy SGB (Achstes Buch, Kinder- und Jugendhilfe, dále jen „SGB VIII“).

		<p>subjekty. Úspěšná realizace této sub-varianty závisí na posilování ekonomické soběstačnosti nestátního sektoru (otázce financování se podrobně věnuje kapitola V. Návrhu optimalizace). Ekonomické dopady této sub-varianty budou s největší pravděpodobností pro veřejné rozpočty pozitivní, lze je však jen obtížně vyčíslit, neboť závisí na rozsahu aktivit občanské společnosti (nestátních subjektů), jejich úspěšnosti v oblasti sponzoringu a dárcovství, rozsahu dobrovolných a svépomocných aktivit atd.</p>
3b	Nároky dětí a rodin jsou garantovány činnostmi veřejné správy a veřejných služeb.	<p>V této variantě přejímá stát (veřejná správa) garanci za celý systém ochrany dětí včetně základní (minimální) sítě služeb pro zajištění zákonných nároků cílové skupiny. Těžištěm systému jsou aktivity vykonávané orgány veřejné správy a dalšími veřejnými subjekty. Role nestátního sektoru je doplňková, resp. se uplatňuje nad rámec minimální garantované sítě služeb. Rozpočtové dopady se rovnají dopadům uvedeným v sub-variantách 1a., 1b. a 2b.</p>
4.	Systém je funkčně a kapacitně nastaven dle potřeb dětí a rodin.	<p>Jde o zásadu zajišťující dostupnost naplnění zákonných nároků pro všechny osoby z cílové skupiny bez ohledu na region či lokalitu v rámci ČR, kde tyto osoby žijí nebo specifické potřeby této skupiny. Předpokládá vznik minimální sítě služeb dimenzované na naplnění těchto nároků a zároveň kontinuální sledování a vyhodnocování potřeb dětí a rodin (na základě stanovených indikátorů), tedy určitou flexibilitu při zajišťování potřebné pomoci. Uplatnění této zásady se projevuje v nastavení kapacit veřejných orgánů ochrany dětí, poskytovatelů služeb atd.</p>

Celkové zhodnocení souladu varianty A I. 1 se základními cíli systému ochrany dětí:

Varianta A I. 1. přizpůsobuje systém ochrany dětí (na základě definovaných nároků a jejich zajištění) potřebám cílové skupiny. Je tedy plně v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty A I. 1:

Zavedení garantovaných nároků ohrožených dětí a rodin bude představovat zvýšení výkonů veřejné správy a nestátních subjektů a z toho plynoucí nároky na veřejné rozpočty. Podle studií zabývajících se činnostmi orgánů sociálně-právní ochrany činil rozdíl mezi skutečným a optimální stavem pracovníků cca 30 %.³³ V letech 2013 a 2014 došlo k výraznému navýšení podpory pracovišť orgánů sociálně-právní ochrany ze 750 mil. Kč v roce 2012 na 1 200 mil. Kč v roce 2015, tj. o 60 %. Tento růst by se měl projevit také v navýšení personálního obsazení. Orgány ochrany dětí budou i nadále zastávat především roli koordinační. Definice garantovaných nároků cílové skupiny tak v tomto segmentu systému ochrany dětí sice vyvolá další dodatečné náklady, zásadněji se však projeví v oblasti sítě služeb pro rodiny a děti spolupracujícími s orgány veřejné správy. U sub-varianty 1a je odhadováno navýšení rozsahu činnosti systému ochrany dětí o 20 % (rozpočtový dopad 400 mil. Kč), u sub-varianty 1b. 10 % (rozpočtový dopad 200 mil. Kč, posuzování nároků na základě taxativně vymezených okruhů však zároveň znamená i zvýšení administrativní náročnosti, kvalifikovaný odhad je proto navýšen o tyto související náklady). Rozpočtové dopady má rovněž sub-varianta 2b, která počítá s rozšířením cílové skupiny o mladé lidi ve věku od 18 do 26 let. Rozpočtové dopady sub-varianty činí 120 mil. Kč. Navržená varianta patří z hlediska rozpočtových dopadů mezi výrazně nákladnější. Lze však využít mnohé ze stávajících zdrojů, které jsou v současném systému péče o ohrožené děti k dispozici (otázce zdrojů se věnuje kapitola V. Návrhu optimalizace).

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty A I. 1:

Varianta navrhuje některé postupy, které jsou již dnes v praxi využívány. Z hlediska realizovatelnosti lze tuto variantu hodnotit stupněm střední obtížnosti.

³³ Kuchařová & kol. (2009), s. 88.

Bodové hodnocení variant řešení v dílčím tématu A I.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
A I. 0.	1	2	4	1,9
A I. 1.	4	0	2	2,4
1a.	4	0	3	2,2
1b.	3	1	2	2,2
2a.	2	1	3	1,9
2b.	4	0	2	2,4
3a.	4	3	1	3,1
3b.	3	0	3	2,1

Na základě vyhodnocení je v oblasti definice nároků dětí a rodin jako optimální varianta řešení doporučena varianta A. I. 1 s těmito sub-variantami: 1a., 2b., 3a.

Je doporučeno, aby došlo k přesnějšímu legislativnímu vymezení nároků cílové skupiny vůči systému ochrany dětí zejména v následujících oblastech:

- právo na poskytnutí informace o možnostech pomoci
- právo na poskytnutí odborných služeb
- právo rodičů na pomoc při nuceném odchodu dítěte z rodiny směřující k zajištění podmínek pro bezpečný návrat dítěte
- participační práva (spoluúčast dětí, rodičů a širší rodiny na definici opatření směřujících k ochraně dítěte apod.)

Dále je doporučeno neomezovat cílovou skupinu systému ochrany dětí taxativním výčtem životních situací. Pomoc je garantována a poskytována každému dítěti, které je nebo může být ohroženo na svých právech a každé rodině, která o pomoc při výchově dítěte požádá.

Pro zajištění návaznosti péče je doporučeno zaměřit aktivity systému nejen na děti

do 18 let, ale rozšířit podporu i na mladé dospělé, kterým bude systém ochrany dětí v odůvodněných případech poskytována následná pomoc až do 26 let věku (např. osoby se zdravotním či sociálním znevýhodněním, děti opouštějící náhradní typy péče, klienti sociální kurately pro děti a mládež atd.).

Optimalizovaný systém tak bude poskytovat širší spektrum služeb většímu počtu osob. Je doporučeno, aby při zajišťování pomoci byla zakotvena zásada subsidiarity aktivit veřejné správy. V případě, že je služba v systému ochrany dětí zajišťována nestátním subjektem nebo formou svépomoci, veřejná správa stejnou aktivitu nezřizuje. Jde-li o službu tzv. nárokovou, veřejná správa tuto službu (zpravidla hmotně) podporuje.

Rozpočtové dopady doporučených variant jsou odhadovány na 520 mil. Kč ročně.

A II. Základní principy systému ochrany dětí

Varianta A. II. 0 – zachování stávajícího stavu

Zákon o sociálně-právní ochraně dětí upravuje několik základních principů sociálně-právní ochrany dětí v České republice. Kromě zásady vyplývající přímo z Úmluvy o právech dítěte, že „předním hlediskem je zájem a blaho dítěte, ochrana rodičovství a rodiny a vzájemné právo rodičů a dětí na rodičovskou výchovu a péči“ (§ 5 citovaného zákona), jde zejména o povinnost koordinovat opatření na ochranu dětí³⁴ a používat přednostně opatření, která zabezpečí řádnou výchovu a příznivý vývoj dítěte v jeho rodinném prostředí (případně v náhradním rodinném prostředí). Při realizaci těchto opatření je nutno postupovat s využitím metod sociální práce a postupy odpovídajícími současným vědeckým poznatkům (§ 9a citovaného zákona). Zákon o sociálně-právní ochraně dětí předepisuje povinné používání některých metod sociální práce obecními úřady obce s rozšířenou působností (vyhodnocení situace dítěte a jeho rodiny, individuální plán ochrany dítěte, případové konference). Podrobněji rozvádí základní principy práce s klientem, standardy kvality sociálně-právní ochrany, které jsou závazné jak pro orgány sociálně-právní ochrany, tak pro osoby pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany.³⁵

Obecné principy činnosti služeb obsahuje § 2 zákona o sociálních službách (individuální přístup k potřebám osob, podpora rozvoje jejich samostatnosti, motivace k činnostem vedoucím překonání nepříznivé sociální situace atd.). V oblasti ústavní výchovy se otázkami principů práce zabývá pouze právní úprava činnosti školských zařízení (§ 1 zákona o výkonu ústavní výchovy).³⁶, zdravotnická

³⁴ § 9a odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí: „Opatření sociálně-právní ochrany musí být zvolena tak, aby na sebe navazovala a vzájemně se ovlivňovala“.

³⁵ Kritérium 9a přílohy č. 1 prováděcí vyhlášky, řada kritérií v přílohách č. 2 a 3 prováděcí vyhlášky.

³⁶ Jde o zajištění základní práva každého dítěte na výchovu a vzdělávání a vytváření podmínek podporujících sebedůvěru dítěte, rozvíjejících citovou stránku jeho osobnosti a umožňujících aktivní účast dítěte ve společnosti. S dítětem musí být zacházeno v zájmu plného a harmonického rozvoje jeho osobnosti s ohledem na potřeby osoby jeho věku.

legislativa upravující činnost dětských domovů do 3 let věku se oproti tomu omezuje pouze na prostý výčet činností, které zařízení vykonává.³⁷

Z výše uvedeného přehledu je patrné, že neexistuje jednotný přístup k základním principům ochrany dětí. Jsou užívány nejen rozdílné postupy, ale panují i odlišné výklady pojmů jako „zájem dítěte“, „blaho dítěte“ a dokonce i „rodinné prostředí“. Kromě zmíněných právních předpisů se rozdíly projeví například v oblasti metodického vedení. Důsledkem je nesnadná orientace odborných pracovníků v spleti nařízeních a pokynů. Při řešení případů je uplatňován formalistický přístup, kdy je dodržování postupu nadřazováno nad správnost řešení ve prospěch dítěte a rodiny.

Intervence veřejných orgánů do rodin probíhaly po dlouhá léta bez uceleného **plánu práce s rodinou** a pomoci rodině. Byl uplatňován tzv. tradiční přístup k ochraně práv dítěte, kdy je kontrolováno chování rodičů prostřednictvím nástrojů státní politiky (prostřednictvím sledování naplňování rodičovských povinností jsou zabezpečována práva dětí na jejich blaho a ochranu). V posledních letech došlo v českém systému k příklonu a prosazování tzv. moderního, humanistického přístupu, který k ochraně dětí přistupuje jiným způsobem³⁸. Do popředí se dostává téma rozvoje rodičovských kompetencí. Nástroje, které jsou při tomto způsobu práce využívány, mají čtyři základní cíle:

- a) podporu rodin,
- b) ochranu dětí,
- c) plánování v zájmu zachování rodičovské kontinuity,
- d) zachování důležitých emocionálních vazeb.³⁹

³⁷ § 43 zákona č. 372/2011 Sb. o zdravotních službách (dále v textu jen „zákon o zdravotních službách“): „V dětských domovech pro děti do 3 let věku jsou poskytovány zdravotní služby a zaopatření dětem zpravidla do 3 let věku, které nemohou vyrůstat v rodinném prostředí, zejména dětem týraným, zanedbávaným, zneužívaným a ohroženým ve vývoji nevhodným sociálním prostředím nebo dětem zdravotně postiženým. Zaopatřením se rozumí stravování, ubytování, ošacení a výchovná činnost. Dětské domovy pro děti do 3 let věku mohou poskytovat též „ubytování ženám v průběhu těhotenství, je-li z důvodů nepříznivé životní situace ohroženo jejich zdraví.“

³⁸ K otázce pojetí ochrany dětí blíže Kuchařová & kol. (2010), s. 24 – 25.

³⁹ Ibid.

Tento přístup se projevil i v Novele zákona o sociálně-právní ochraně dětí, která zavedla povinnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností zpracovávat v případě ohrožení dítěte individuální plán ochrany dítěte, jemuž předchází vyhodnocení situace dítěte a rodiny (§ 10 odst. 3 zákona o sociálně-právní ochrany dětí). Individuální plán ochrany dítěte je závazný po činnost některých pověřených osob (například zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc nebo služby na podporu výkonu pěstounské péče). Podle § 1 odst. 4 zákona o výkonu ústavní výchovy jsou na základě tohoto plánu povinna spolupracovat s orgány sociálně-právní ochrany také školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy. Tato zařízení navíc zpracovávají vlastní plán práce s dítětem (tzv. individuální výchovný plán). Vzhledem k poměrně krátké době, která uplynula od nabytí účinnosti novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí, prozatím neexistují analýzy, které by podrobněji zmapovaly úroveň individuálního plánování a jeho přínosy. Některé dílčí studie však poukazují na nedostatečné zapojení rodin a dětí do procesu individuálního plánování nebo na formalistické (spíše administrativní) přístupy k používání tohoto nástroje sociální práce.⁴⁰

Individuální plán ochrany dítěte má být zpracován s důrazem na opatření, která umožní setrvání dítěte v péči rodičů nebo jiných osob odpovědných za výchovu dítěte (§ 10 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Bylo také zmíněno ustanovení, které ukládá využívat v systému sociálně-právní ochrany především ta opatření, která zajistí kontinuitu rodinného života. V těchto ustanoveních lze vysledovat určitý pokus o využívání zásady tzv. „**gatekeepingu**“⁴¹. Tento princip však není rozšířen ve všech částech rezortně rozděleného systému ochrany dětí.

Absence obecně sdíleného vědomí o významu vztahů pro život dítěte se projevuje v pokračujícím **umísťování i velmi malých dětí do ústavní péče**. Ročně jde až o cca 2 000 dětí do 3 let věku. Tyto děti jsou umísťovány především do dětských domovů pro děti do 3 let věku.⁴² V časném věku přitom stačí pro dlouhodobý negativní

⁴⁰ Např. SocioFactor s.r.o. (2015). Analýza fungování institutu dohod o výkonu pěstounské péče, s. 119 a násl.

⁴¹ Popis této zásady je uveden například v UNICEF (2003).

⁴² Údaje o počtech dětí umísťovaných do tohoto typu ústavního zařízení pravidelně zveřejňoval Ústav zdravotnických informací a statistik (ÚZIS) v tematické řadě „Činnost kojeneckých ústavů a dětských domovů pro děti do 3 let věku a dalších zařízení pro děti“. Poslední zveřejněné údaje jsou za rok 2012 (viz <http://www.uzis.cz/category/tematicke->

dopad ústavní péče pouhé tři měsíce⁴³. Západní státy i naprostá většina postkomunistických zemí umístování malých dětí do ústavů omezují (a to i legislativně) a potřebná péče je poskytována v náhradních rodinách (na Slovensku je omezeno umístování dětí do ústavu mladší 6 let, v Polsku 7 let, tyto státy navíc přijaly opatření k dalšímu zvyšování této věkové hranice až na 12 let).

Celkové zhodnocení souladu varianty A II. 0 se základními cíli systému ochrany dětí:

Některé části systému ochrany dětí mají stanoveny základní principy práce s ohroženými dětmi a rodinami. Nejednotný přístup závislý na rezortní příslušnosti odborného pracoviště je však v nesouladu se základními cíli systému ochrany dětí. Při práci s rodinami není věnována dostatečná pozornost opatřením zaměřených na zachování rodinné kontinuity. Ústavní péče je využívána i v případě velmi malých dětí. Přestože v posledních letech došlo k určitému pozitivnímu posunu, i nadále přetrvává částečný nesoulad se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty A. II. 0:

Tato část Návrhu optimalizace se zabývá principy, které se prolínají do činnosti všech součástí systému. Ekonomické náklady a přínosy proto nelze vyčíslit.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty A I. 0:

u stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

rady/zdravotnicka-zarizeni/kojenecke-ustavy-detske-domovy-dalsi-zarizeni-pro-deti, navštíveno 30. 5. 2015). Podle informací, které má k dispozici Ministerstvo práce a sociálních věcí bylo v těchto zařízeních k 31. 12. 2013.

⁴³ Browne (2005).

Varianta A II. 1 – Re-definice základních principů práce s ohroženými dětmi

Pro sjednocení postupů a přístupů v rámci celého systému ochrany dětí je nutné precizněji vymezit základní principy ochrany dětí a zajistit jejich závaznost pro celý tento systém. Vodítkem pro definici základních zásad fungování integrovaného systému ochrany dětí je Národní strategie, která jako svůj hlavní cíl stanovuje „funkční systém zajišťující důslednou ochranu všech práv dětí a jejich potřeb“, resp. systém, který pracuje na základě 10 základních principů:

1. Je plně zaměřen na dítě.
2. Respektuje potřeby a vývoj dítěte.
3. Sleduje dlouhodobý zájem dítěte, podporuje jeho jedinečnost a vývoj.
4. Umožňuje rovné příležitosti pro všechny děti bez ohledu na jejich pohlaví, schopnosti, rasu, etnikum, zdravotní postižení, okolnosti nebo věk.
5. Zahrnuje do řešení situace dětí a rodiny, stejně jako celé jejich sociální okolí.
6. Staví na silných stránkách dětí a identifikuje problémová místa.
7. Funguje integrovaně a ve spolupráci všech zúčastněných subjektů.
8. Je trvalým a interaktivním procesem.
9. Poskytuje a reviduje opatření a poskytované služby.
10. Je založen na objektivně zjištěných skutečnostech a důkazech.

Ke sjednocení přístupu v otázce výkladu klíčového pojmu „zájem dítěte“ pak může výrazně přispět praktická aplikace Obecného komentáře č. 14⁴⁴, který tento pojem vysvětluje a upřesňuje. Obsahuje mj. i demonstrativní seznam faktorů, které je na místě zohledňovat při posouzení a určení zájmu dítěte:

- a) Názory dítěte.
- b) Identita dítěte (pohlaví, sexuální orientace, národnost náboženství a přesvědčení, kulturní příslušnost a osobnost).

⁴⁴ General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), OSN (2013).

- c) Ochrana rodinného prostředí a udržování vztahů.
- d) Péče, ochrana a bezpečí dítěte.
- e) Zohlednění zranitelnosti (zdravotní postižení, příslušnost k menšinové skupině, postavení uprchlíka nebo žadatele o azyl, oběť zneužívání, život na ulici apod.).
- f) Právo dítěte na zdraví.
- g) Právo dítěte na vzdělání.⁴⁵

Optimalizovaný systém by měl tedy fungovat na základě **základních zásad (principů)** ochrany dětí. Cílem je umožnit odborným pracovníkům přijímat co nejefektivnější opatření na ochranu dětí, což se projeví v řadě souvisejících opatření (namísto pevných lhůt uplatnění zásady včasného řešení, opatření ke snížení byrokratické zátěže, podpora profesionálních dovedností sociálních pracovníků atd.)

A II. 1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	Základní principy práce s cílovou skupinou jsou stanoveny právní úpravou. Při řešení konkrétních případů nelze uplatnit postupy a řešení, která by byla v rozporu s těmito principy.	Stávající zásady ochrany dětí (rozšířené nebo upravené podle principů uvedených v Národní strategii ochrany práv dětí) je nutno závazně (legislativně, sjednocením řídicí a metodické struktury atd.) aplikovat pro celý sjednocený systém ochrany dětí. Varianta zajišťuje srovnatelný přístup k řešení situace dítěte nebo rodiny bez ohledu na to, jaká složka systému s dítětem či rodinou pracuje. Od základních principů práce se nelze odchýlit. Tímto způsobem budou například jednoznačně definovány povinnosti orgánů veřejné správy. Jde o posílení transparentnosti systému ochrany dětí vůči cílové skupině, kdy klient systému získá oporu pro prosazování oprávněných nároků za dodržení správnosti postupu. Jde o variantu, která má dopad do legislativní i strategické činnosti.

⁴⁵ Blíže viz Křístek A., in Macela & Hovorka & Křístek & Trubačová & Zárasová (2015), s. 52 a násl.

2.	Práce s dítětem a rodinou, která přesahuje rámec běžného poradenství a preventivní činnosti musí probíhat vždy na základě individuálního plánu pomoci, který je zpracován a realizován za účasti dítěte a rodiny a odborníků, kteří se podílejí na práci s rodinou.	Koordinaci a kontinuitu dlouhodobé práce s dítětem a rodinou lze zajistit pouze v případě, pokud probíhá na základě individuálního plánu pomoci. Tento plán je sestavován a naplňován v úzké spolupráci s rodinou. Další zásadou je multidisciplinární přístup zajištěný zapojením odborníků z různých oborů. Již dnes je v oblasti sociálně-právní ochrany zpracováván individuální plán ochrany dítěte. Ten je však závazný pouze pro služby, které přímo působí v oblasti sociálně-právní ochrany. Zásada počítá se sjednocením postupu všech aktérů systému ochrany dětí v oblasti plánování pomoci. Obdobnou zásadu obsahuje např. sociální legislativa v oblasti péče o děti a mládež ve Spolkové republice Německo. Jde o variantu, která je již dnes částečně v legislativě ukotvena. Její rozšíření na celý systém ochrany dětí vyžaduje další legislativní úpravu (např. prostřednictvím Zákona o ochraně dětí).
3.	Systém ochrany dětí povinně užívá moderní metody práce.	Jde o rozšíření současného stavu, kdy jsou vybrané metody sociální práce povinnou součástí činnosti (a některých procesů) orgánů sociálně-právní ochrany na úrovni obecních úřadů obce s rozšířenou působností i na další složky systému ochrany dětí. Cílem zásady je ukotvit povinnost pracovat na základě nejnovějších vědeckých poznatků i pro ostatní aktéry systému ochrany dětí. V rámci sjednocování řízení systému je nutno zvážit, zda bude výčet metod určen taxativním výčtem nebo obecnou zásadou. Jde o variantu, kterou je možno realizovat

		i bez legislativní úpravy (sub-varianta 3b.), podmínkou je však provedení opatření v jiných oblastech, zejména sjednocení řídicí struktury systému ochrany dětí.
3a.	Taxativní výčet metod sociální práce a situace, v nichž jsou užívány, je stanoven zákonem.	Výhodou této varianty je její transparentnost pro klíčové aktéry systému ochrany dětí. Nevýhodou může být formální přístup k naplňování zákonné povinnosti a určité omezení při užívání nových metod, které nebudou v aktuální právní úpravě obsaženy (jako příklad lze uvést případové konference v protikladu ke konferencím rodinným).
3b.	Zásada užívání moderních metod sociální práce je určena obecně (bez taxativního výčtu), je předmětem kontroly řízení a kvality práce.	Tato varianta klade větší důraz na odborné kompetence pracovníků a kontrolu kvality.
4.	Systém ochrany dětí uplatňuje princip „gatekeepingu“, tzn., jsou stanoveny postupy zajišťující, aby byla přednostně využívána řešení vhodnější pro dítě.	Záměr zajistit pro dítě přednostně péči v rodinném prostředí se promítá do všech postupů práce a procesních pravidel. Systém ochrany dětí je veden k hledání řešení, která jsou z hlediska zdravého vývoje pro dítě vhodnější. Tento postup může být podpořen také finančními opatřeními preferujícími řešení vhodnější pro dítě. Cíl zavedení mechanismů „gatekeepingu“ je obsažen v Národní strategii ochrany práv dětí (cíl č. 11).
5.	V legislativě je stanovena hranice věku dítěte, do jejíhož dosažení nelze jako řešení využít ústavní výchovu. Tato věková hranice je stanovena s dlouhodobým výhledem (konkrétní data s určitým předstihem sloužící pro přípravu systému na nové podmínky) a postupným zvyšováním této věkové hranice. V první fázi je navrhováno stanovit tuto hranici	Vedle principu „gatekeepingu“ jde o další opatření zajišťující, aby v případě péče o nejmenší děti nebyla ústavní péče využívána jako řešení situace dítěte. Obdobná věková hranice je v různých evropských systémech stanovena na 3, 6 nebo i více let věku dítěte. Jde o jedno z plánovaných opatření Národní strategie (cíl 10). Toto opatření nelze do právního řádu

	na věk 3 let, s odstupem 1 – 2 let na 6 let. Cílovým stavem by měla být věková hranice mezi 10 – 12 lety.	zakotvit izolovaně bez provedení dalších opatření, která zajistí odpovídající péči pro děti v dané věkové skupině. Jde spíše o mechanismus kontrolní, který motivuje systém ochrany dětí k využívání opatření zajišťujících péči o děti v rodinném prostředí.
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bodové hodnocení variant řešení v dílčím tématu A II.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
A II. 0	1	2	4	1,9
A II. 1	4	2	2	3,0
3a.	4	2	2	3,0
3b.	4	2	3	3,2

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta:

A II. 1, sub-varianta 3b. Základní principy práce jsou stanoveny právní úpravou. Při řešení konkrétních případů nelze uplatnit postupy a řešení, která by byla v rozporu s těmito principy.

Práce s dítětem a rodinou, která přesahuje rámec běžného poradenství a preventivní činnosti (tedy různé způsoby intervence do rodiny) musí probíhat vždy na základě individuálního plánu pomoci, který je zpracován a realizován za účasti dítěte a rodiny a odborníků, kteří se podílejí na práci s rodinou.

Systém ochrany dětí povinně užívá moderní metody práce. Tato zásada je určena jako obecný princip (bez taxativního výčtu metod a situací), je však předmětem řízení a kontroly kvality práce. Systém ochrany dětí uplatňuje princip „gatekeepingu“, tzn., jsou stanoveny postupy zajišťující, aby byla přednostně

využívána řešení vhodnější pro dítě (zachování rodinné kontinuity, preference náhradní rodinné péče před péčí institucionální atd.). Tento princip je podpořen stanovením hranice věku dítěte, do jejíhož dosažení nelze jako řešení využít ústavní výchovu. Tato věková hranice je stanovena s dlouhodobým výhledem (konkrétní data s určitým předstihem sloužící pro přípravu systému na nové podmínky) a postupným zvyšováním této věkové hranice. V první fázi je navrhováno stanovit tuto hranici na věk 3 let, s odstupem 1 – 2 let na 6 let. Cílovým stavem by měla být věková hranice mezi 10 – 12 lety.

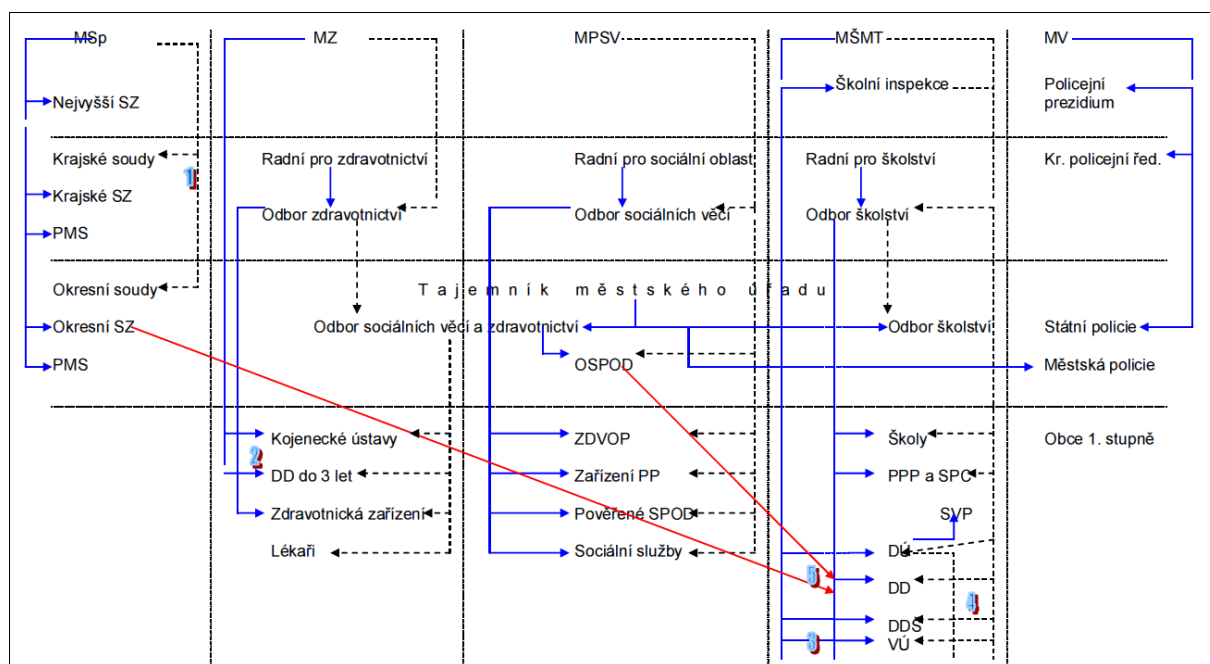
Doporučená varianta nemá přímé rozpočtové dopady.

A III. Postavení a role veřejných orgánů ochrany dětí

Varianta A. 3. 0. – zachování stávajícího stavu

Současný systém ochrany dětí a péče o ohrožené děti je gesčně rozdělen mezi několik rezortů (sociálních věcí, zdravotnictví, školství, vnitra a spravedlnosti) a zároveň mezi několik úrovní veřejné správy (obce, kraje, národní úroveň). „Sociálně-právní ochrana“ je vymezena taxativně okruhem činností vykonávaných jednotlivými orgány sociálně-právní ochrany (Ministerstvo práce a sociálních věcí, obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Úřad pro mezinárodně-právní ochranu dětí, Úřad práce ČR). Vedle toho je vykonávána státní správa (částečně v rámci přenesené působnosti územních samosprávných celků) na úseku školství a zdravotnictví. Analýza institucionálního zajištění péče o ohrožené děti z roku 2008 konstatovala, že v této oblasti „neexistuje téměř žádná koordinace aktivit, ani systém garantující kontrolu souladu těchto činností“. V tomto směru prozatím nedošlo k výraznému posunu. Podobu současného systému řízení nejlépe demonstruje grafické ztvárnění, jak bylo uvedeno v Analýze legislativy, řízení a financování systému péče o ohrožené děti z roku 2010 (viz graf č. 3).

Graf č. 3: Schéma řízení a metodického vedení v systému péče o ohrožené děti v České republice



Základním prvkem systému sociálně-právní ochrany jsou v současné době obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Na obce tzv. III. typu byla tato agenda převedena v roce 2002 v souvislosti s reformou veřejné správy a zrušením okresních úřadů, které byly do té doby hlavním orgánem sociální pomoci (odpovídaly za výplatu dávek státní sociální podpory, ochranu ohrožených dětí, vykonávaly zřizovatelské funkce k řadě zařízení, oblast sociální prevence atd.). V roce 2013 bylo do těchto orgánů sociálně-právní ochrany zařazeno 2 050 pracovníků a pracovníků (viz tabulka č. 2).

Tabulka č. 2: Základní údaje o orgánech sociálně-právní ochrany na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (2013)

Kraj	Počet dětí žijících v kraji	Počet pracovišť	Celkový počet pracovníků	Přepočet na úvazky
Hlavní město Praha	205 674	22	223	217,05
Jihočeský kraj	119 264	17	139	112,00
Jihomoravský kraj	212 600	21	222	204,35
Karlovarský kraj	59 096	7	67	63,70
Královéhradecký kraj	102 999	15	114	107,70
Liberecký kraj	84 466	10	83	79,65
Moravskoslezský kraj ⁴⁶	227 317	22	328	298,72
Olomoucký kraj	117 577	13	124	119,55
Pardubický kraj	97 843	15	95	87,85
Plzeňský kraj	103 618	13	117	102,10
Středočeský kraj	256 436	26	195	185,75
Ústecký kraj	160 992	16	191	187,50
Vysočina	96 283	15	84	76,35
Zlínský kraj	106 587	13	96	90,15
ČR celkem	1 947 752	225	2 050	1 927,62

⁴⁶ Statutární město Ostrava je v počtu pracovišť započteno jako jeden orgán sociálně-právní ochrany. V tomto statutárním městě je však výkon agendy sociálně-právní ochrany částečně decentralizován na úřady městských obvodů.

Díky grantovým výzvám Ministerstva práce a sociálních věcí na podporu standardizace kvality sociálně-právní ochrany⁴⁷ došlo k přechodnému navýšení počtu zaměstnanců těchto pracovišť. Projekty obcí budou končit v polovině roku 2015. V tomto období dojde k rozhodnutí, zda bude personální posílení trvalým jevem nebo skončí spolu s ukončením grantových projektů. Zpracovatel Návrhu optimalizace proto doporučuje v druhé polovině roku 2015 provést nové šetření mezi orgány sociálně-právní ochrany, které upřesní skutečný stav personálního zajištění výkonu této agendy. Při zpracování Návrhu optimalizace vycházel zpracovatel z reprezentativního šetření provedeného před spuštěním grantové výzvy v roce 2013.

Nejpozději od 1. ledna 2015 jsou tyto orgány sociálně-právní ochrany povinny naplňovat minimální personální standard stanovený kritériem 4b přílohy 1 prováděcí vyhlášky. Tento standard je závislý na počtu dětí, které žijí v příslušném správním obvodu obce s rozšířenou působností a na náročnosti výkonu sociálně-právní ochrany (jak bylo uvedeno, ta byla zmapována mj. Sociodemografickou analýzou). Jako výchozí kritérium pro výpočet počtu pracovníků byl stanoven 1 pracovník na 800 dětí žijících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Při stanovení tohoto výchozího kritéria se vycházelo z předchozích analýz, které identifikovaly cca 30% deficit personálního obsazení těchto pracovišť⁴⁸. Podrobné rozbory pak poukázaly na významné rozdíly mezi jednotlivými pracovišti nejen v počtu pracovníků, ale i v dotaci poskytované státem na jedno pracovní místo⁴⁹.

Tento výchozí výpočet je dále modifikován podle sociodemografické situace v daném regionu. Pro účely zmíněných grantových výzev bylo stanoveno následující rozpětí v závislosti na zařazení obce do příslušné kategorie náročnosti výkonu sociálně-právní ochrany:

⁴⁷ <http://www.esfcr.cz/vyzva-C2>; <http://www.esfcr.cz/vyzva-d1>.

⁴⁸ Kuchařová & kol. (2009).

⁴⁹ Macela (2014).

Kategorie obce s rozšířenou působností	Počet dětí na jednoho pracovníka
Běžná míra náročnosti výkonu sociálně-právní ochrany	800 – 1000
Zvýšená míra náročnosti výkonu sociálně-právní ochrany	700 – 900
Vysoká míra náročnosti výkonu sociálně-právní ochrany	600 – 800

Rozdíl mezi optimálním personálním standardem a skutečností v roce 2013 je uveden v tabulce č. 3 (tabulka obsahuje výpočet v minimální a maximální hodnotě uvedeného rozpětí).

Tabulka č. 3: Rozdíl mezi skutečným a optimálním personálním standardem orgánů sociálně-právní ochrany na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností (2013)

Kraj	Přepočet na úvazky (2013)	Minimální personální standard (úvazky)	Maximální personální standard (úvazky)
Hlavní město Praha	217,05	229,5	306,0
Jihočeský kraj	112,00	140,0	182,0
Jihomoravský kraj	204,35	244,0	317,0
Karlovarský kraj	63,70	68,5	91,5
Královéhradecký kraj	107,70	119,5	156,5
Liberecký kraj	79,65	100,5	132,5
Moravskoslezský kraj	298,72	269,5	356,5
Olomoucký kraj	119,55	141,0	186,0
Pardubický kraj	87,85	110,5	143,0
Plzeňský kraj	102,10	119,5	156,0
Středočeský kraj	185,75	297,0	391,0
Ústecký kraj	187,50	199,0	264,5
Vysočina	76,35	106,0	134,5
Zlínský kraj	90,15	120,0	156,0
ČR celkem	1 927,62	2 264,5	2 973,5

Z uvedeného přehledu je zřejmé, že personální standard je naplněn v průměru pouze v Hlavním městě Praha a Moravskoslezském kraji. I v těchto krajích však mezi jednotlivými pracovišti panují významné rozdíly v početnosti a zázemí profesionálních týmů a z toho plynoucí odbornosti a specializaci.⁵⁰ Kritérium standardů kvality sociálně-právní ochrany 4d přílohy č. 1 stanoví, že pracoviště uplatňuje specializaci zejména pro oblast náhradní rodinné péče, sociální kurately pro děti a mládež a ochrany týraných a zneužívaných dětí. Podle údajů z roku 2013 pracovalo v oblasti sociální kurately pro děti a mládež 456 pracovníků (23,7 % z celkového počtu, údaje a výpočtu jsou provedeny na úvazky), v oblasti náhradní rodinné péče 288 pracovníků 15 % z celkového počtu) a v „obecné“ agendě sociálně-právní ochrany (opatrovnická agenda, sociální práce atd.) 1 183 pracovníků (tj. 61,3 % z celkového počtu).

Podle Analýzy sítě služeb připadá na jedno pracoviště orgánu sociálně-právní ochrany průměrně 1050 případů, na jednoho zaměstnance pak asi 130 případů. Jde o velmi vysoké počty. Mezi jednotlivými pracovišti však v tomto směru existují značné rozdíly. Orgán sociálně-právní ochrany přitom zastává v rámci své činnosti několik různých rolí:

- **Opatrovnictví** (zastupování dítěte v případě kolize zájmů dítěte a rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte). Jde o agendu na pomezí sociální práce a právního zastupování. Stávající právní úprava v § 17 zákona o sociálně-právní ochraně dětí bližší podrobnosti o výkonu této funkce neposkytuje. Ani současné vymezení specializace pracovišť prostřednictvím standardů kvality sociálně-právní ochrany nereaguje na tuto skutečnost dostatečně. Ve složitých právních kauzách nebo v případě zastupování dítěte při správě jeho jmění jsou nutné specifické znalosti právního či ekonomického charakteru. Opatrovnická agenda představuje cca 1/4 výkonů orgánů sociálně-právní ochrany.⁵¹
- **Veřejné poručenství** podle § 929 občanského zákoníku. Poručník dítěte má vůči dítěti v zásadě stejná práva a povinnosti jako rodič. Po dobu, kdy není

⁵⁰ Na omezení specializace po převodu agendy ochrany dětí z okresních úřadů na obecní úřady obcí s rozšířenou působností poukazuje např. Kuchařová & kol. (2009). Markantní je zejména u obecních úřadů v malých správních obvodech se 2 až 3 zaměstnanci.

⁵¹ Roční výkaz V-20 o výkonu sociálně-právní ochrany za rok 2014.

jmenována poručníkem fyzická osoba, vykonává tuto funkci orgán sociálně-právní ochrany dětí. Práva a povinnosti poručníka vymezuje občanský zákoník. Tato právní úprava je však orientována především na výkon poručenství fyzickou osobou. Bližší veřejnoprávní úprava chybí (stejně jako v případě opatrovnictví řeší tuto záležitost ve velmi obecné formě § 17 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Jde o cca 500 případů ročně.

- **Ochrana dítěte**, tedy všechny typy intervenčních povinností orgánů sociálně-právní ochrany dětí v případě ohrožení dítěte. Jde o nejrozsáhlejší okruh činnosti těchto orgánů (odhadem se 40 % podílem na celkových výkonech). Specifickou cílovou skupinou ochrany jsou klienti **sociální kurately pro děti a mládež** podle § 31 a násl. zákona o sociálně-právní ochraně dětí (cca 35 000 dětí ročně).⁵²
- **Poradenská a preventivní činnost.** Obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností by měly vykonávat také preventivní činnosti. Jde mj. i o součást standardů kvality sociálně-právní ochrany (kritérium 7 přílohy č. 1 prováděcí vyhlášky). Vzhledem k tomu, že celý koncept Návrhu optimalizace klade důraz na tento typ aktivit, je tento okruh činností popsán i v jiných částech tohoto dokumentu. Současný podíl této činnosti na celkových výkonech orgánů sociálně-právní ochrany lze odhadovat na cca 10 %.
- **Kontrolní a dohledové činnosti.** Orgány sociálně-právní ochrany sledují vývoj dětí, které byly svěřeny do výchovy jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte (§ 19 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Obecní úřady obcí s rozšířenou působností zároveň sledují výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy (§ 29 a násl. zákona o sociálně-právní ochraně dětí).
- **Koordinační role.** Prostřednictvím individuálního plánu ochrany dítěte a dalších nástrojů (případové konference) má orgán sociálně-právní ochrany do jisté míry koordinovat celý systém práce s rodinou a dítětem.
- **Činnosti v oblasti náhradní rodinné péče.** Obecní úřady obcí s rozšířenou působností se podílejí na zprostředkování náhradní rodinné péče, kde však hlavní úlohu hraje krajské úřady.
- **Poskytovatel služeb.** V oblasti náhradní rodinné péče však vznikla orgánům sociálně-právní ochrany celá řada nových povinností od 1. ledna 2013

⁵² Ibid.

v souvislosti s Novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Nároky osob pečujících a osob v evidenci na odbornou pomoc a služby je zajištěn mj. prostřednictvím institutu dohod o výkonu pěstounské péče. Obecní úřad patří mezi subjekty oprávněné tyto dohody uzavírat (bližší údaje o této problematice jsou uvedeny v Tematickém bloku C Návrhu optimalizace). Tím se však dostávají do pozice smluvního partnera pěstounských rodin, tj. do pozice poskytovatele služeb.

Stručný výčet hlavních úkolů obecních úřadů obcí s rozšířenou působností na úseku sociálně-právní ochrany poukazuje na zásadní rozdílnost postavení a role, kterou tento orgán (a to i v rámci řešení situace jednoho dítěte zastává). V současnosti nejsou tyto role dostatečně specifikovány a oddělovány. Jako příklad lze uvést situace, kdy jeden a týž sociální pracovník vykonává zároveň kontrolní činnost a zároveň vystupuje vůči stejné (náhradní) rodině jako klíčový pracovník poskytující služby. K obdobným kolizím může docházet v rámci preventivní činnosti a intervenční povinnosti v případě ohrožení dítěte.

Faktické naplňování úkolů orgánů sociálně-právní ochrany naráží kromě výše popsaných problémů také na **dezintegraci systému sociální pomoci** a sociální péče:

- a) Neexistuje orgán s jasnou odpovědností za sociální pomoc. Podílí se na ní obce v samostatné i přenesené působnosti, kraje v samostatné i přenesené působnosti (kraj jako klíčový aktér v oblasti sociálních služeb), Úřad práce ČR jako centralizovaný „plátce dávek“ atd..
- b) Některé úpravy naznačují koordinační roli obecního úřadů obce s rozšířenou působností a to nejen v oblasti práce s dětmi, ale i dospělými klienty (vedle zákona o sociálně-právní ochraně jde např. o zákon o sociálních službách), ty však limituje neprovázanost sociální práce na základní nástroje pro řešení situace ohrožených dětí a rodin (např. disponibilní finanční zdroje, odborné služby atd.). Některé základní nástroje řešení nepříznivé sociální situace zcela chybí (např. sociální, resp. existenční bydlení).

Kromě sjednocení věcné gesce k síti služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny (viz dílčí téma B III. Návrhu optimalizace) je tak nutno provést funkční sjednocení i v oblasti výkonu veřejné správy a to zejména v samotné sociální oblasti. Sociální agendy jsou v rámci struktury veřejné správy často přesouvány. Několik pokusů o vznik

samostatného „sociálního úřadu“, který by zabezpečoval všechny rozhodující aktivity v sociální oblasti, skončily v minulosti neúspěchem. Přesto je zcela legitimní uvažovat jako o jedné z variant o vzniku soustavy samostatných orgánů ochrany dětí. Další systémovou alternativou je významné posílení obcí, jako samosprávného společenství občanů, které dle zákona o obcích „pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů“, mezi nimi o potřeby dětí a mladých lidí.

Celkové zhodnocení souladu varianty A III. 0 se základními cíli systému ochrany

dětí: Roztříštěnost systému a nevyjasněné kompetence jsou ve všech dostupných analýzách hodnoceny jako hlavní systémová překážka důsledné ochrany dětí v České republice. Přestože v posledních letech došlo k dílčímu řešení některých problémů v rámci orgánů sociálně-právní ochrany, základní problémy (sjednocení řízení) přetrvávají. Současný stav je proto v částečném nesouladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty A III. 0:

Náklady na činnost orgánů sociálně-právní ochrany na úrovni obcí s rozšířenou působností jsou pro rok 2015 rozpočtovány na 1 200 mil. Kč. Činnost krajských úřadů v oblasti sociálně-právní ochrany je financována prostřednictvím státního příspěvku na výkon státní správy. Činnost Ministerstva práce a sociálních věcí, Úřadu práce ČR a Úřadu pro mezinárodně-právní ochranu dětí jsou financovány přímo ze státního rozpočtu. Náklady na činnost těchto pracovišť lze odhadnout na 60 mil. Kč ročně⁵³.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty A III. 0:

u stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

⁵³ Macela (2014), s. 29.

Varianta A III. 1 – optimalizace systému posílením úlohy územních samospráv

Jako první alternativa sjednocení řídicí struktury veřejných orgánů v systému ochrany dětí se nabízí posílení role územních samosprávných celků, zejména pak obcí. Základem je rovněž jednoznačné určení odpovědného subjektu na úrovni ústředních orgánů státní správy.

A III. 1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1	<p>Gesční odpovědnost za systém ochrany dětí a péče o ohrožené děti nese Ministerstvo práce a sociálních věcí. Jeho role je především metodická a kontrolní. Základním článkem systému ochrany dětí jsou územní samosprávné celky, zejména obce.</p>	<p>V obou z navržených variant (A III. 1, A III. 2) se pracuje se zásadou, že systém ochrany dětí funguje jako celek v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí jako ústředního orgánu státní správy odpovědného za implementaci Úmluvy o právech dítěte.⁵⁴ Sjednocení systému probíhá ve dvou úrovních:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) vnitřní sjednocení agend v rámci sociální oblasti b) převod vybraných agend z oblasti školství a zdravotnictví spojených s řízením služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny (kapitola B III. Návrhu optimalizace). <p>Hlavním přínosem varianty je překonání rezortní rozříštěnosti, stanovení jasné odpovědnosti za ochranu dětí a chod systému a zpřehlednění řídicí struktury systému. Sjednocení má dopad i do oblasti financování (kapitoly A IV., B IV. a D IV. Návrhu optimalizace). Jednotlivé varianty řeší otázku, zda mají být klíčovým prvkem sjednoceného systému obce nebo státní úřad. Teoreticky připadají v úvahu i kraje, vzhledem k potřebě územní</p>

⁵⁴ Tato zásada vyplývá z Národní strategie, cíl 12 „Sjednocení systému“.

		dostupnosti veřejných služeb pro klienta a stávajícímu rozsahu kompetencí krajů není tato varianta zvažována (kraj by musel v každém případě využívat úzkou spolupráci s obcemi nebo obecními úřady). Tato zásada je rozpočtově neutrální, neboť využívá stávající zdroje v systému. Její realizace vyžaduje provedení legislativních opatření.
1a.	Ochrana dětí je zajišťována obcemi v přenesené působnosti. Na úrovni obce s rozšířenou působností jsou soustředěny všechny rozhodující nástroje pomoci (finanční prostředky, služby, profesionální týmy).	Tato varianta využívá stávajícího klíčového organizačního prvku systému sociálně-právní ochrany, s tím, že na úroveň obce s rozšířenou působností jsou soustředěny všechny rozhodující nástroje pro řešení situace ohrožených dětí a rodin. Koncept sociální práce vykonávané v přenesené působnosti obecními úřady obcí s rozšířenou působností je již dnes uplatňován u cílové skupiny osob v nepříznivé sociální situaci dle zákona o sociálních službách a zákona o pomoci v hmotné nouzi. Tato varianta umožňuje funkční propojení obou systémů. Z hlediska rozpočtových dopadů jde o variantu neutrální, neboť využívá stávající zdroje v systému. Její realizace nevyžaduje provedení zásadních legislativních opatření. Lze využít stávající právní úpravu s metodickým sjednocením přístupu ve všech řešených oblastech.
1b.	Ochrana dětí je zajišťována obcemi v samostatné působnosti pro osoby s bydlištěm v obci (v případě neodkladné pomoci dítěti v místě, kde se dítě právě nalézá). Obce mají odpovědnost za rodinnou politiku a politiku péče o děti. Spolupráce obcí probíhá prostřednictvím svazku obcí nebo dvoustranných smluv mezi obcemi. Některé činnosti s regionálním přesahem jsou svěřeny krajům a jejich samostatné působnosti.	V této variantě je veškerá odpovědnost svěřena obcím, jejichž působnost se odvíjí od faktického bydliště dítěte (nikoliv administrativního trvalého pobytu). Nevýhodou této varianty je nutnost vytváření složitých systémů spolupráce a nalézání shody obcí na vytvoření (financování) profesionálních týmů pro práci s dětmi rodinami. Bylo by nutné precizně definovat působnost obcí a působnost krajů (zřizování specializovaných typů služeb, některé činnosti v oblasti náhradní rodinné péče atd.). Z hlediska rozpočtových dopadů

		jde v zásadě o variantu neutrální. Převod z přenesené působnosti do působnosti samostatné může vyvolat určitý tlak na změnu rozpočtového určení daní. Rozpočtový dopad takového opatření lze obtížně odhadnout, nicméně tato sub-varianta je hodnocena jako mírně nákladnější. Tato varianta vyžaduje provedení zásadních legislativních řešení, zasahujících i do obecního (krajského) zřízení.
2.	Činnost obcí je kontrolována.	Ochrana dítěte musí být garantována státem, proto je nutné, aby v případě přenesení rozhodující odpovědnosti na obce zároveň existoval funkční mechanismus kontroly a ochrany práv dětí.
2a.	Činnost obcí (obecních úřadů obcí s rozšířenou působností) je kontrolována nadřízenými správními orgány (krajský úřad, ministerstvo).	V případě zajišťování ochrany dětí v rámci přenesené působnosti lze využít standardních mechanismů řízení a kontroly v hierarchii orgánů státní správy. Tato sub-varianta nevylučuje vznik nezávislého kontrolního mechanismu, který by monitoroval celý systém veřejné správy (dva souběžné mechanismy kontroly). Tato varianta je rozpočtově neutrální, náklady na případný vznik nezávislého monitorovacího mechanismu jsou uvedeny ve variantě D I. 2. Pro její realizaci lze využít stávající legislativní úpravu (kontrolní řád).
2b.	Je určen subjekt, který systematicky monitoruje činnost obcí a je oprávněn v zájmu ochrany dítěte nezávisle na obci podávat návrhy vedoucí k ochraně dítěte.	Tato varianta je nezbytná v případě, kdyby byla ochrana dítěte vykonávána v rámci samostatné působnosti (nepřipadá v úvahu kontrola přenesené působnosti). Tímto subjektem může být nezávislý kontrolní mechanismus popsáný ve variantě D I. 2 Návrhu optimalizace. Nezávislý mechanismus může důsledněji dohlížet na ochranu práv dětí než vzájemně propojená soustava veřejných orgánů. Jde však o sub-variantu výrazně nákladnější a obtížněji realizovatelnou (vyžaduje změny právní úpravy).

Celkové zhodnocení souladu varianty A III. 1 se základními cíli systému ochrany

děti: Odstranění roztržtosti systému a stanovení jednoznačné odpovědnosti zajistí účinnější ochranu dětí. Jde o jeden z cílů Národní strategie (Cíl 12 Sjednocení systému). Navržená varianta je v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty A III. 1:

Tato varianta využívá stávající struktury orgánů sociálně-právní ochrany, upřesňuje procesy a odpovědnost v rámci této struktury. Rozpočtové dopady této varianty jsou neutrální. Posílení úlohy územních samosprávných celků (zejména obcí) zajišťuje propojení systému ochrany dětí se základními komunitními zdroji (školy a školská zařízení, bytový fond, služby atd.).

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty A III. 1: jde o variantu s nízkou

obtížností realizovatelnosti.

Varianta A III. 2. – optimalizace systému posílením úlohy státu

Druhou možností sjednocení řídicí struktury v rámci systému ochrany dětí je posílení role státu na úkor územních samosprávných celků. Obdobný koncept byl v minulosti předložen v souvislosti se záměrem zřízení Národního úřadu pro zaměstnanost a sociální správu z roku 2007. Model jednotného státního úřadu je uplatňován například na Slovensku (Úřady práce, sociálních věcí a rodiny).

A III. 2	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	Gesční odpovědnost za systém ochrany dětí a péče o ohrožené děti nese Ministerstvo práce a sociálních věcí. Ministerstvo stojí v čele struktury státních úřadů ochrany dětí.	Viz komentář a vyhodnocení uvedený ve variantě A III. 1, zásada č. 1.
1a.	Státním úřadem odpovědným za ochranu dětí je nově zřízený Úřad ochrany dětí	Tato sub-varianta počítá s vyčleněním agendy ochrany dětí z přenesené působnosti územních samosprávných celků a vznikem soustavy specializovaných státních úřadů. Nevýhodou této varianty jsou vysoké zřizovací náklady (personální zabezpečení, materiální vybavení, budovy atd.) a omezení aktivit obcí a krajů v oblasti ochrany dětí a podpory rodin. Výhodou je jasná řídicí struktura umožňující státu efektivní kontrolu výkonu ochrany dětí a flexibilní nastavení kapacit pro řešení situace dětí a rodin na různých místech České republiky (dle sociodemografické situace). Jde o opatření vyžadující zásadní legislativní změny. Rozpočtové dopady jsou uvedeny u popisu sub-varianty zásady č. 2.
1b.	Státním úřadem odpovědným za ochranu práv dětí je Úřad práce ČR	V této sub-variantě je oblast ochrany dětí rovněž vyjmuta z přenesené působnosti a včleněna do Úřadu práce ČR. Je možno využít již existující struktury úřadu a jeho poboček (14 krajských poboček, cca 400 kontaktních míst).

		Jde o řešení, které je uplatňováno na Slovensku (Ústredie a úrady práce, sociálních věcí a rodiny). Výhodou je propojení oblasti sociální práce a dávkových systémů. Stejně jako v předchozí sub-variantě je zásadní nevýhodou ztráta vazeb na základní (komunitní) zdroje pro řešení situace dětí a rodin. Jde však o variantu snadněji realizovatelnou s nižší mírou nutných legislativních úprav. Tato sub-varianta má také výrazně nižší rozpočtové dopady.
2.	Státní úřady ochrany dětí jsou zřizovány ve vertikální struktuře odpovídající správnímu a územnímu členění České republiky.	Nově zřízený státní úřad může fungovat v několika alternativách dvou nebo třístupňové struktury.
2a.	Nově zřízený úřad ochrany dětí je zřizován na úrovni celostátní, krajské a okresní.	V této variantě by došlo k výraznému snížení počtu prvoinstančních orgánů zajišťujících ochranu dětí (z cca 280 na 85). Výhodou této varianty je možnost vzniku větších profesionálních týmů se širšími možnostmi specializace. Navržená struktura odpovídá organizačním strukturám dalších orgánů, s nimiž je nutno při ochraně dětí spolupracovat (soudy, Policie ČR – některé obecní úřady obce s rozšířenou působností dnes spadají až pod tři obvody soudů). Základní statistické údaje (sociodemografické ukazatele) jsou rovněž stále sledovány na úrovni okresů. Nevýhodou je snížení dostupnosti agendy ze strany klienta. Tato varianta počítá se zřízením zcela nové soustavy orgánů ochrany dětí, která se kryje s obvody okresních (obvodních) soudů a krajských soudů (viz sub-varianta 2a.). Z hlediska rozpočtových nákladů jde o vznik 85 nových prvoinstančních pracovišť a 14 krajských pracovišť a úřadu na národní úrovni. Lze předpokládat, že snížení počtu pracovišť by znamenalo efektivnější výkon agendy ochrany dětí. Realizace dalších navržených opatření, která v případě zachování stávající struktury vytváří nároky na navýšení

		<p>počtu pracovníků, by se v tomto případě obešla bez tohoto nárůstu. Počet pracovníků by tak zůstal na stejné úrovni, jako je dnes (cca 2 000 zaměstnanců). Zřízení soustavy nových úřadů by však znamenaly jednorázové náklady ve výši 300 mil. Kč. Další náklady by znamenal vznik nového ústředního orgánu, který by vůči soustavě podřízených orgánů zajišťoval zejména metodické vedení, personální a mzdovou agendu a část ekonomických a provozních činností. S ohledem na zkušenosti z obdobných struktur v jiných správních agendách (v podobné struktuře fungují například Česká správa sociálního zabezpečení, Katastrální úřady, Státní pozemkové úřady atd.), je možno minimální nároky na velikost centrálního pracoviště odhadnout na 50 zaměstnanců. Vznik tohoto ústředního úřadu by znamenal jednorázové náklady ve výši 7,5 mil. Kč, náklady na provoz by činily ročně 42,5 mil. Kč.</p>
2b.	<p>Nově zřízený úřad ochrany dětí je zřizován na úrovni celostátní, krajské a obcí s rozšířenou působností.</p>	<p>Tato varianta kopíruje správní uspořádání územních samosprávných celků. Nevýhodou této varianty je vznik velmi malých pracovišť v nejmenších správních obvodech obcí s rozšířenou působností. Určité řešení nabízí sloučená pracoviště pro větší počet správních obvodů obcí s rozšířenou působností (nikoliv však celé okresy). Využití této alternativy by však znamenalo další znepřehlednění struktury veřejné správy v ČR. Představuje také výraznější rozpočtové dopady, zejména jednorázové náklady na zřízení velkého množství pracovišť (kvalifikovaný odhad 500 mil. Kč).</p>
2c.	<p>Úřad kopíruje členění Úřadu práce ČR (generální ředitelství, krajské pobočky, kontaktní místa).</p>	<p>V případě, že by se úřadem ochrany dětí stal Úřad práce ČR, bude využito stávajícího členění s poměrně širokou sítí kontaktních míst. Převod zaměstnanců z obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů by vyvolal jednorázové náklady ve výši 7,5 mil. Kč. Na úrovni Generálního ředitelství Úřadu</p>

		práce) by bylo nutno vytvořit samostatný odbor při částečné delimitaci stávajících pracovníků MPSV. Při odhadované velikosti počtu 20 pracovníků odboru by zvýšení ročních nákladů činilo 17 mil. Kč.
3.	Je vymezen vztah mezi státním úřadem a dalšími složkami systému, zejména obcemi a poskytovateli služeb.	Je možný nejen úplný převod všech agend na státní úřad, ale také sdílení agend mezi státním úřadem, obcemi (obecními úřady) a kraji (krajskými úřady).
3a.	Státní úřad se zabývá především otázkou zastupování dítěte (opatrovnická agenda, sociální kuratel), sociální pomoc je svěřena obcím.	Jde o model uplatňovaný např. v Nizozemí. Sociální pomoc a sociální práce je zajišťována obcemi (opět připadá v úvahu samostatná a přenesená působnost). Vedle toho působí státní úřad, který se zaměřuje na oblast zastupování dítěte a ochranu práv dítěte v různých typech řízení. Výhodou této varianty je zřetelné rozdělení rolí (v současné době se v některých případech orgán sociálně-právní ochrany dětí jako navrhovatel a zároveň opatrovník dostává do kolize zájmů). Tato sub-varianta představuje určité rozpočtové dopady spojené se vznikem nového úřadu.
3b.	Státní úřad zajišťuje komplexní ochranu dítěte, včetně zastupování, sociální pomoci atd. Obce vykonávají jen pomocné úkony při vyhledávání ohrožených dětí a výkonu sociální práce.	Tato varianta počítá s komplexním sjednocením všech agend na úroveň státního úřadu, s tím, že na úrovni obcí jsou ponechány minimální kompetence odpovídající zhruba dnešnímu rozsahu povinností obecních úřadů (I. stupně).
4.	Činnost státního úřadu je kontrolována.	Činnost soustavy státních úřadů ochrany dětí musí podléhat kontrole. V úvahu připadá koncept vnitřní nebo na struktuře státních úřadů nezávislé kontroly, případně kombinace obou variant.
4a.	Jsou nastaveny kontrolní mechanismy uvnitř struktury státních úřadů. Kromě kontroly nadřízeným orgánem existuje státní inspekce (na úrovni ministerstva nebo zřizovaná ministerstvem).	Vzhledem k závažnosti rozhodnutí, která jsou v agendě ochrany dětí přijímána, se jeví jako nedostatečná pouhá kontrola nadřízeným správním orgánem (tzn. stížnostní postupy, dvouinstanční řízení).

		V této variantě je kontrolní mechanismus řešen formou státní inspekce (může být propojena se systémem kontroly standardů kvality ochrany dětí). Nevýhodou této varianty je možná závislost inspekce na zřizovateli, který je v uvažované variantě sám také úřadem ochrany dětí.
4b.	Existuje nezávislý orgán, který systematicky monitoruje činnost státních úřadů ochrany dětí a je oprávněn v zájmu ochrany dítěte podávat návrhy vedoucí k ochraně dítěte.	Kromě vnitřní kontroly uvnitř hierarchie státních úřadů je žádoucí i zcela nezávislá kontrola. Tímto subjektem může být nezávislý kontrolní mechanismus popsany ve variantě D. I. 2 Návrhu optimalizace.

Celkové zhodnocení souladu varianty A III. 2 se základními cíli systému ochrany

dětí: Odstranění rozříštěnost systému a stanovení jednoznačné odpovědnosti zajistí účinnější ochranu dětí. Jde o jeden z cílů Národní strategie (Cíl 12 „Sjednocení systému“). Navržená varianta je v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty A. III. 2:

Tato varianta počítá se zřízením zcela nové soustavy orgánů ochrany dětí, která se kryje s obvodou okresních (obvodních) soudů a krajských soudů., případně s obvodou současných obcí s rozšířenou působností. Jde o variantu s výraznými rozpočtovými dopady. Přínosem nově vzniklé soustavy státních úřadů by bylo sjednocení postupů při ochraně dětí díky jednotnému metodickému vedení. Zásadní nevýhodou tohoto řešení je vyčlenění sociální práce s ohroženými rodinami a dětmi z ostatních cílových skupin sociální práce (cílová skupina dospělých klientů by i nadále zůstala v kompetenci obecních úřadů obcí s rozšířenou působností). Územní samosprávné celky navíc na rozdíl od státního úřadu disponují určitými nástroji pomoci při řešení situace rodiny (bydlení, komunitní služby atd.), jsou také zřizovateli organizací, s nimiž oblast ochrany dětí úzce spolupracuje (školy a školská zařízení, některé sociální a zdravotní služby atd.). Prostřednictvím komunitního plánování a dalších aktivit lze na úrovni obce zapojovat do ochrany dětí širší okruh subjektů. V případě převodu agendy ochrany dětí do struktury Úřadu práce ČR lze určitý přínos spatřovat v propojení sociální práce s rodinami a dávkových agend. Sociální dávky však představují pouze jeden z mnoha nástrojů pro řešení situace rodin s dětmi.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty A III. 2: vzhledem k tomu, že se v této variantě předpokládá zcela nové uspořádání kompetencí státu a územních samosprávných celků v oblasti ochrany dětí jde o variantu s vysokou obtížností realizovatelnosti.

Bodové hodnocení variant řešení oblasti A III.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
A III. 0	1	2	4	1,9
A III. 1	4	2	3	3,2
1a.	4	2	3	3,2
1b.	3	1	1	2,0
2a.	3	2	4	2,9
2b.	4	0	1	2,2
A III. 2	4	0	1	2,2
1a.	4	0	1	2,2
1b.	3	1	2	2,2
2a.	3	1	1	2,0
2b.	3	0	1	1,7
2c.	3	1	2	2,2
3a.	3	1	1	2,0
3b.	3	0	1	1,7
4a.	3	1	1	2,0
4b.	4	0	1	2,2

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta A

III. 1, sub-varianty 1a., 2a. V doporučené variantě je gesční odpovědnost za systém ochrany dětí a péče o ohrožené děti sjednocena pod Ministerstvo práce a sociálních věcí. Jeho role je především metodická a kontrolní. Základním článkem systému ochrany dětí jsou územní samosprávné celky, zejména obce. Ochrana dětí je zajišťována obcemi v přenesené působnosti. Na úrovni obce s rozšířenou působností jsou soustředěny všechny rozhodující nástroje pomoci (finanční prostředky, služby, profesionální týmy). Činnost obcí (obecních úřadů obcí s rozšířenou působností) je kontrolována nadřízenými správními orgány (krajský úřad, ministerstvo). Vedle toho existuje nezávislý kontrolní mechanismus, který monitoruje celý systém veřejné správy (dva souběžné mechanismy kontroly). Tato varianta využívá stávající strukturu orgánů sociálně-právní ochrany, soustřeďuje však hlavní odpovědnost na obce s rozšířenou působností. Souběžně jsou v dalších dílčích tématech Návrhu optimalizace definována opatření, která je nutno provést na podporu těchto obcí.

Doporučené řešení je rozpočtové neutrální, neboť využívá stávajících kapacit systému. Náklady na zvýšení výkonů systému jsou vyčísleny v rámci dílčího tématu A. I. 1.

A IV. Systém financování orgánů ochrany dětí

Varianta A IV. 0 – zachování stávajícího stavu

Financování činnosti orgánů sociálně-právní ochrany je v současné době řešeno především prostřednictvím dotace na výkon sociálně-právní ochrany poskytované ze státního rozpočtu (kapitola Ministerstva práce a sociálních věcí) obcím s rozšířenou působností. Dotace je poskytována na základě § 58 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, podle něhož **veškeré náklady na sociálně-právní ochranu nese stát**. Přes tuto zákonnou povinnost státu však dotace pokrývá pouze část aktivit, které jsou v systému vykonávány. Je určena zejména na provoz a osobní náklady úřadů (resp. pracovníků zajišťujících sociálně-právní ochranu). Dotace byla zavedena v roce 2007. Poměrně dlouhou dobu (do roku 2013) nedocházelo k žádné valorizaci, celková výše dotace se pohybovala kolem 740 mil. Kč ročně. Pro rok 2014 došlo k jejímu navýšení na 850 mil. Kč v roce 2015 na 1 200 mil. Kč v návaznosti na proces standardizace sociálně-právní ochrany dětí (tj. nárůst mezi roky 2013 a 2015 o 60 %). Došlo tedy k významnému posunu v otázce dlouhodobého podfinancování této oblasti, na které poukazovaly některé výzkumy.⁵⁵ Mezi jednotlivými pracovišti však i nadále existují neodůvodněné (až trojnásobné) rozdíly ve výši dotace v přepočtu na jedno dítě nebo na jednoho pracovníka. Chybí rovněž přímý finanční vztah mezi státem a krajskými úřady (na rozdíl od obcí s rozšířenou působností jsou činnosti krajů vykonávané v oblasti sociálně-právní ochrany financovány v rámci souhrnného příspěvku na státní správu). Náklady všech 14 krajských pracovišť (včetně Magistrátu hlavního města Prahy) na výkon této agendy jsou odhadovány na cca 93 mil. Kč ročně. Ze strany krajů je požadováno navýšení o cca 20 mil. Kč ročně.

Finanční prostředky vynakládané na sociálně-právní ochranu nejsou provázány se zdroji určenými na financování služeb v sociální oblasti (dotace na zajištění poskytování sociálních služeb, státní příspěvky pro pověřené osoby, normativy v oblasti školství atd.). Návrh optimalizace počítá s co největší integrací finančních zdrojů z důvodu zvýšení efektivity systému. Financování v oblasti služeb je řešeno

⁵⁵ Křístek & Pavloková & Bittner & Vyhnánek (2010).

v kapitole B IV. Návrhu optimalizace, financování náhradní rodinné péče v kapitole C IV. Možností celkového sjednocení řízení finančních toků a nastavení systému sledování efektivity se zabývá kapitola D IV.

Celkové zhodnocení souladu varianty A IV. 0 se základními cíli systému ochrany

děti: Zásada, že veškeré náklady spojené se sociálně-právní ochranou dětí nese stát, je základním předpokladem pro zajištění garantovaných nároků dětí a rodin na odpovídající pomoc. V současné době však není tato zásada důsledně dodržována. Vzhledem k tomu, že v posledních letech došlo k finančnímu posílení v této oblasti je současný stav hodnocen průměrným (neutrálním) stupněm souladu se základními cíli ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty A IV. 0:

Stávající náklady na činnost orgánů sociálně-právní ochrany jsou vyčísleny v rámci komentáře k variantě A III. 0 Návrhu optimalizace a v kapitole IV. tohoto dokumentu.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty A IV. 0:

u stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

Varianta A IV. 1: Financování systému ochrany dětí zajištěné prostřednictvím podílu krajů a obcí na rozpočtovém určení daní

První z alternativních variant v dílčím tématu zaměřeném na systém financování (tzn. nikoliv na konkrétní výši finančních prostředků, ale způsob jejího stanovení a způsob výplaty) klade vyšší důraz na samostatnost a zároveň odpovědnost obcí. Jde o projev vysoké míry decentralizace, kdy je financování zajištěno prostřednictvím podílu krajů a obcí na rozpočtovém určení daní. Varianta je vázána na stav popsany v Tematickém bloku B návrhu optimalizace (šlo by o prostředky nejen na samotný výkon veřejné správy, ale také na financování služeb pro ohrožené rodiny a děti, tedy na zajištění všech garantovaných nároků cílové skupiny specifikovaných v dílčím tématu A I. Návrhu optimalizace).

A IV. 1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	Je stanoven podíl krajů a obcí na rozpočtovém určení daní, který slouží k financování systému ochrany dětí (výkonu veřejné správy a poskytování služeb pro tuto cílovou skupinu).	Tato varianta financování svědčí nejvíce kompetenčnímu řešení uvedenému ve variantě A III. 1, sub-varianta 2a (zajišťování ochrany dětí v rámci samostatné působnosti územních samosprávných celků). Jde o odklon od zásady, že veškeré náklady na ochranu dětí nese stát (náklady ponese veřejná správa jako celek). Nevýhodou varianty je nutnost změny podílů na sdílených daních (snížení podílu státu, zvýšení podílu obcí a krajů) a komplikované vyčíslení pro spravedlivé financování obcí a krajů dle jejich specifické situace. Úroveň systému by byla závislá na celkové ekonomické situaci státu (výběr daní) s možnými výkyvy. Výhodou je zajištění zainteresovanosti obcí a krajů na hledání efektivního řešení situace dětí a rodin s dětmi.
1a.	Stanovení objemu prostředků vyčleněných na zajištění systému ochrany dětí je v kompetenci samosprávy (zastupitelstva obce či	Tato varianta klade důraz na celkovou odpovědnost územních samospráv za ochranu dětí včetně odpovědnosti za vyčlenění potřebných zdrojů na zajištění

	kraje).	této ochrany. Rizikem této varianty je možnost velmi rozdílného přístupu samospráv k této problematice a v důsledku nerovnoměrný přístup klientů k veřejným službám. Varianta systémově řeší problematiku financování činnosti krajů v oblasti sociálně-právní ochrany dětí.
1b.	Zákonem je stanoven minimální podíl, který musí příslušná obec či kraj vyčlenit v rozpočtu na financování systému ochrany dětí.	Tato varianta zachovává určitý státní dohled nad systémem ochrany dětí v oblasti financování. Je určeno procento (částka), kterou musí obec či kraj každoročně vyčlenit pro financování systému. Výhodou této varianty je zajištění garantovaného finančního zdroje. Nevýhodou varianty může být nízká efektivita vynakládání zdrojů (u garantovaného objemu finančních prostředků může chybět motivace k hledání co nejefektivnějších řešení). Varianta systémově řeší problematiku financování činnosti krajů v oblasti sociálně-právní ochrany dětí.

Celkové zhodnocení souladu varianty A IV. 1 se základními cíli systému ochrany

dětí: Jde o opuštění zásady, že veškeré náklady spojené se sociálně-právní ochranou dětí nese stát. Odpovědnost za zajištění garantovaných nároků dětí a rodin na odpovídající pomoc je rozložena mezi stát a územní samosprávné celky. Systém ochrany dětí by tak byl závislý na aktuální ekonomické situaci (výběr daní) a politické vůli zastupitelstva vyčlenit na tuto oblast odpovídající finanční zdroje. Výhodou této varianty je propojení kompetenční a finanční odpovědnosti. Zároveň je vyřešen finanční vztah mezi státem a kraji v této oblasti. Zkušenosti s převodem „státních“ agend na územní samosprávné celky v minulých letech znamenají spíše pozitivní zkušenost v tom smyslu, že dochází k rozvoji těchto oblastí a zapojování dalších disponibilních zdrojů (výnosy z majetku územního samosprávného celku, atd.).

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty A IV. 1: Stávající náklady na činnost orgánů sociálně-právní ochrany jsou vyčísleny v rámci komentáře k variantě A III. 0 Návrhu optimalizace a v kapitole V. tohoto dokumentu.

Toto dílčí téma se zabývá spíše procesními záležitostmi, je proto hodnoceno jako rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty A IV. 1: vzhledem k tomu, že jde o závažný zásah do stávajícího systému financování, který mj. předpokládá změnu zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (dále jen „zákon o rozpočtovém určení daní“), a dalších souvisejících předpisů, jde o variantu s vysokou mírou obtížnosti realizace.

Varianta A IV. 2: financování systému ochrany dětí zajištěné státní dotací a finanční spoluúčastí obcí a krajů

Další alternativou ke stávajícímu systému financování je úprava pravidel poskytování státní dotace s vyšší mírou zapojení spoluúčasti obcí a krajů. Varianta je vázána na stav popsany v Tematickém bloku B Návrhu optimalizace, kdy obec (kraj) disponuje prostředky nejen na výkon veřejné správy, ale i zajištění všech garantovaných nároků dětí a rodin (viz dílčí téma A I. Návrhu optimalizace) včetně zajištění potřebných služeb. Varianta rozpracovává dvě oblasti: kritérium pro rozdělení dotace mezi jednotlivé regiony (pracoviště) a výši podílu státu na financování systému ochrany dětí.

A IV. 2	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	Systém ochrany dětí je financován státem formou účelové dotace obcím (případně i krajům). Tato dotace pokrývá náklady spojené s výkonem veřejné správy a zajištění garantovaných nároků dětí a rodin vůči systému ochrany dětí.	Tento model financování lze uplatnit u varianty výkonu ochrany dětí územními samosprávnými celky v rámci přenesené působnosti i v rámci smíšeného modelu (rozdělení kompetencí mezi obce a státní úřad). Zásadním rozdílem oproti současnému stavu je provázání výše a účelu dotace na všechny zákonem garantované nároky cílové skupiny. Tento způsob financování lze uplatňovat i ve stávajícím právním prostředí (v případě uplatnění principu, že veškeré náklady na ochranu dětí nese stát), pro zdůraznění odlišnosti přístupu by však dílčí legislativní změna byla nepochybně přínosná.
1a.	Výše dotace se odvíjí od sociodemografické situace v daném regionu.	Výhodou této varianty je možnost podpory lokalit a regionů se složitější sociodemografickou situací. Obec (kraj) má větší flexibilitu při využívání prostředků. Obdrží souhrnnou částku, přičemž se může rozhodnout, zda prostředky věnuje na vlastní zaměstnance nebo služby externích subjektů. Nevýhodou této varianty je vyšší administrativní náročnost

		<p>spočívající v nutnosti nastavení a průběžného sledování indikátorů, na jejichž základě bude výše dotace stanovena. Sub-variantu 1a. lze kombinovat s variantou 1b. nebo 1c. (část dotace poskytovaná podle sociodemografické situace, část podle počtu pracovníků, část podle počtu obyvatel resp. dětí žijících v příslušném správním obvodu). Lze rovněž stanovit určitou váhu příslušného kritéria při rozdělování dotace v kombinaci uvedených sub-variant. Pro přehlednost jsou však popsány přínosy a případné nedostatky příslušného kritéria.</p>
1b.	Dotace je stanovována na základě nastaveného personálního standardu.	<p>Tato varianta pracuje se současným systémem standardizace sociálně-právní ochrany, jehož součástí je i stanovení personálního zabezpečení daného úřadu. Dotace by byla poskytována v přepočtu na skutečný počet úvazků na příslušném úřadu. Výhodou této varianty je relativně jednoduchá administrace (stanovení jednotné částky na úvazek násobené počtem úvazků – tento systém byl v minulosti používán při stanovení příspěvku na výkon státní správy). Varianta však nedostatečně zohledňuje systém, kdy je sociální práce s rodinami zajišťována jinými subjekty než samotnými pracovníky obce (kraje).</p>
1c.	Výše dotace je poskytována plošně dle počtu obyvatel v dané obci či kraji.	<p>Jde spíše o teoretickou variantu, jejíž výhodou je jednoduchá administrace. Zásadní nevýhodou je nemožnost reagovat na skutečnou sociální a ekonomickou situaci v dané lokalitě či regionu (vznik neodůvodněných rozdílů mezi regiony s rozdílnou sociodemografickou situací).</p>
2.	Je stanoven podíl státu na financování systému ochrany dětí	<p>Varianta financování prostřednictvím stanoveného podílu účasti státního rozpočtu (např. procentuálního) umožňuje zapojení dalších typů finančních zdrojů (kombinace státní dotace a „vlastních“ rozpočtových</p>

		prostředků územních samospráv). Jedna ze sub-variant znamená částečný odklon od zásady, že veškeré náklady na ochranu dětí nese stát. Motivační prvek pro zapojení dalších prostředků a hledání efektivních řešení.
2a.	Veškeré náklady na systém ochrany dětí nese stát.	Jde v zásadě o stávající model financování, který by se po výše uvedených věcných korekcích uplatňoval i v novém systému ochrany dětí.
2b.	Obce a kraje se podílejí na nákladech ochrany dítěte v případě, že neučinily potřebné předchozí kroky v oblasti pomoci dítěti nebo jeho rodině.	Určité prvky tohoto systému jsou uplatňovány například na Slovensku. ⁵⁶ Výhodou tohoto systému je zainteresovanost obcí a krajů na hledání co nejefektivnějšího řešení. Nevýhodou je administrativní náročnost, nutnost stanovit jasná kritéria pro situace spoluúčasti a také riziko, že budou hledána řešení ekonomicky výhodná, která však nebudou zcela odpovídat zájmu dítěte. Výhodou je zapojení širšího okruhu zdrojů do financování systému ochrany dětí.
2c.	Obce a kraje se podílejí stanoveným procentuálním podílem na financování systému ochrany dětí.	Výhodou systému je administrativní nenáročnost a možnost zapojení širšího okruhu zdrojů do financování systému ochrany dětí. Podíl územních samospráv je však nutno stanovit s právní závazností. Pokud by šlo o sankčně – motivační prvek (čím vyšší spoluúčast obce nebo kraje, tím větší prostředky od státu), mohlo by dojít ke zvýraznění rozdílu mezi jednotlivými regiony a neodůvodněným diferencím v dostupnosti služeb.

⁵⁶ § 65 odst. 1 Zákona o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele: „ak je rodič dieťaťa alebo osoba, ktorá sa osobne stará o dieťa, obyvateľmi obce, na ktorej území má dieťa obvyklý pobyt a dieťa sa preukázateľne zdržiavalo na jej území najmenej jeden rok pred umiestnením do detského domova na základe rozhodnutia súdu o nariadení ústavnej starostlivosti, obec vyčlení finančné prostriedky zo svojho rozpočtu na úpravu a obnovu rodinných pomerov vrátane bytových pomerov a sociálnych pomerov dieťaťa.“

Celkové zhodnocení souladu varianty A IV. 2 se základními cíli systému ochrany

děti: Část sub-variant tohoto řešení zachovává zásadu, že veškeré náklady spojené se sociálně-právní ochranou dětí nese stát, další sub-varianty navrhují rozložení odpovědnosti za zajištění garantovaných nároků dětí a rodin na odbornou pomoc mezi stát a územní samosprávné celky. S výjimkou sub-varianty 1c., kde existuje určité riziko snížení dostupnosti služeb, jsou všechny ostatní navržená řešení v převážném souladu se základními cíli systému ochrany dětí. Národní strategie v cíli č. 14 „Transparentní financování systému“ i nadále počítá s koncepcí výhradního financování systému ze strany státu. Navrhované posílení role územních samosprávných celků by se však mělo projevit i v určité finanční autonomii. Je také nutno hledat cesty, jak do systému ochrany dětí získávat (vedle prostředků státního rozpočtu) další zdroje.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty A IV. 2:

Toto dílčí téma se zabývá spíše procesními záležitostmi v oblasti financování, je proto hodnoceno jako rozpočtově neutrální (náklady na koncepci provázání zákonných nároků do oblasti financování jsou vyčísleny v dílčím tématu A I. a také v Tematickém bloku B Návrhu optimalizace, který se zabývá otázkou minimální sítě služeb). Spoluúčast územních samospráv by mohla vést k větší efektivitě využívání zdrojů. Je však zároveň třeba vytvořit obcím podmínky, aby se takového spolufinancování mohly účastnit. V minulosti řada záměrů počítajících s převedením kompetencí na obce nebyla v praxi realizována z důvodu nezajištěného financování.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty A IV. 2:

Vzhledem k tomu, že varianta využívá řadu prvků stávajícího systému financování péče o ohrožené děti, je hodnocena v pásmu realizovatelnosti s mírnými obtížemi.

Bodové hodnocení variant řešení oblasti A IV.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
A IV. 0	2	2	4	2,4
A IV. 1	2	2	1	1,8
1a	2	2	1	1,8
1b	3	2	1	2,3
A IV. 2	3	2	3	2,7
1a	3	2	2	2,5
1b	3	2	3	2,7
1c	2	2	3	2,0
2a	3	2	2	2,5
2b	2	3	1	2,2
2c	2	3	2	2,4

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta: A IV. 2 s dočasným využitím kombinace sub-variant 1a. – 1c a sub-varianty 2a.

Financování systému ochrany dětí je v doporučené variantě založeno na principu, že potřebné finanční prostředky poskytuje obcím a krajům stát formou účelové dotace. Zásadní změnou oproti stávajícímu stavu je skutečnost, že tato dotace pokrývá nejen náklady spojené s výkonem veřejné správy, ale i se zajištěním garantovaných nároků dětí a rodin vůči systému ochrany dětí, které jsou zajištěny nejen aktivitami orgánů veřejné správy, ale také činností dalších subjektů (minimální sítě služeb). Co se týče kritérií pro rozdělování dotace mezi jednotlivé obce a kraje, existuje celá řada variant. Jako nejvýhodnější se jeví rozdělování dotace podle aktuální sociodemografické situace v regionu, což ovšem předpokládá existenci funkčního a dlouhodobého systému sledování potřeb dětí a rodin a výkonů

systemu. Zpracovatel Návrhu optimalizace proto doporučuje postupný přechod od kvantitativních kritérií (počet obyvatel, personální standard) ke kritériu sociodemografické situace. Druhá zásada spočívá ve stanovení podílu státu na financování systému ochrany dětí. Z hlediska zajištění zájmu dítěte je nejvýhodnější garantované financování ze strany státu (sub-varianta 2a.). Ta ovšem postrádá výraznější motivační prvky ve směru efektivity využívání finančních prostředků územními samosprávnými celky. Z hlediska komplexního hodnocení je tato varianta doporučena jako nejvhodnější, znamená však větší nároky na systém sledování efektivity výkonů, který je popsán v rámci dílčího tématu D IV. Návrhu optimalizace. Ve střednědobém horizontu je však účelné zvážit i možnost finanční spoluúčasti územních samosprávných celků na financování systému ochrany dětí.

Dílčí téma A IV. popisuje proces financování, je tedy samo o sobě rozpočtově neutrální. Prostřednictvím tohoto systému však poplynou prostředky vyčíslené v dílčím tématu A. I. a částečně také v tématech B IV. a C IV.

B Návrh organizace a financování sítě služeb

Vedle soustavy orgánů veřejné správy jsou další důležitou složkou systému ochrany dětí odborné služby poskytované veřejnými i nestátními subjekty. Ty mohou mít velmi široký záběr aktivit. Systém, který si klade za cíl garantovat ochranu dítěte, musí disponovat stabilními nástroji pro její zabezpečení. Všechny varianty uvedené v Tematickém bloku B Návrhu optimalizace počítají s tím, že služby pro děti, mládež a rodiny lze poskytovat na formálním či neformálním základě (tedy i formou svépomoci, občanských iniciativ atd.). Návrh optimalizace proto obdobně jako v Tematickém bloku A řeší i v této části otázku vztahu klienta a služby, míru ingerence veřejné správy do této části systému nebo kompetenční vztahy mezi veřejnou správou a nestátním sektorem.

Prvotní otázkou při vytváření návrhu optimální sítě služeb je způsob, jak bude v novém (optimalizovaném) systému ochrany dětí definována **potřeba těchto služeb**. Úvod tohoto tematického bloku se proto věnuje základním variantám definice „zakázky“, zda bude zjišťována prostřednictvím aktivit klienta systému nebo primárně ze strany veřejné správy včetně vazeb na registraci a způsob financování služby (základní regulační nástroj potřeby služby), který je detailněji rozpracován v rámci dílčího tématu B. IV.

Tematický blok B věnovaný organizaci a financování sítě služeb sleduje rovněž jeden ze základních cílů optimalizace, jímž je sjednocení systému. V této oblasti přitom panuje podstatně vyšší míra roztržičnosti než ve strukturách veřejné správy. Návrh se proto věnuje typologii služeb, sjednocení jejich charakteru z hlediska právní úpravy, registračních podmínek, kvalifikačních požadavků, to vše ve vazbě na procesy financování a kontroly kvality (systém řízení kvality je řešen samostatně v Tematickém bloku D Návrhu optimalizace). Tematický blok B Návrhu optimalizace se zabývá zejména následujícími typy služeb působícími v systému péče o ohrožené děti:

- a) osoby pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany (pověřené osoby) vykonávající činnost na základě zákona o sociálně-právní ochraně dětí⁵⁷

⁵⁷ § 48 a násl. zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

- (s výjimkou části služeb v oblasti náhradní rodinné péče, které jsou řešeny samostatně v rámci dílčího tématu C II., případně C III.),
- b) poskytovatelé sociálních služeb registrovaní pro poskytování sociálních služeb pro cílovou skupinu dětí a rodin s dětmi (viz dílčí téma B III.),
 - c) školská zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy a pro poskytování preventivní péče: dětské domovy, dětské domovy se školou, výchovné ústavy, diagnostické ústavy a střediska výchovné péče,
 - d) poskytovatelé zdravotní služby „dětský domov pro děti do 3 let věku“.

V rámci Analýzy sítě služeb byly zmapovány i další typy služeb působící na neformálním základě (rodinná a komunitní centra, svépomocné skupiny atd.), které budou plnit důležitou roli i v „optimalizovaném systému“. Vzhledem k tomu, že jde o aktivity nestátní subjektů, které nepodléhají žádnému registračnímu procesu a vzhledem k zásadě subsidiarity aktivity veřejné správy (kterou lze vztáhnout i na subsidiaritu činností „formálních“ poskytovatelů služeb), nejsou tyto služby do plánovaných změn, které se týkají především řídicí a finanční struktury, zahrnuty. Aktivity občanské společnosti jsou nezbytnou podmínkou pro existenci funkčního systému ochrany dětí. Tuto otázku již dnes dostatečně řeší Národní strategie, zejména v cílech 2 a 8.

Tematický blok A řešil obecně zajištění garantovaného nároku dětí a rodin na pomoc ze strany odborných služeb. Tematický blok B se zabývá upřesněním tohoto nároku při jeho naplňování v praxi. Sleduje také zásadu č. 4 uvedenou v dílčím tématu A I. Návrhu optimalizace, spočívající v dostatečném kapacitním nastavení systému. Ta je řešena prostřednictvím tzv. minimální sítě služeb. Návrh optimalizace se proto zabývá rovněž problematikou organizace a síťování služeb a odpovědností příslušných orgánů veřejné správy za vytvoření této minimální sítě služeb. Zpracovatel přitom využíval výstupy pilotního ověření postupů v rámci sítě služeb pro ohrožené rodiny a děti, které probíhalo během realizace Individuálního projektu v Karlovarském kraji a Pardubickém kraji. Samostatnou otázkou je pak systém financování sítě služeb. Tato část Návrhu optimalizace hledá odpovědi na následující otázky:

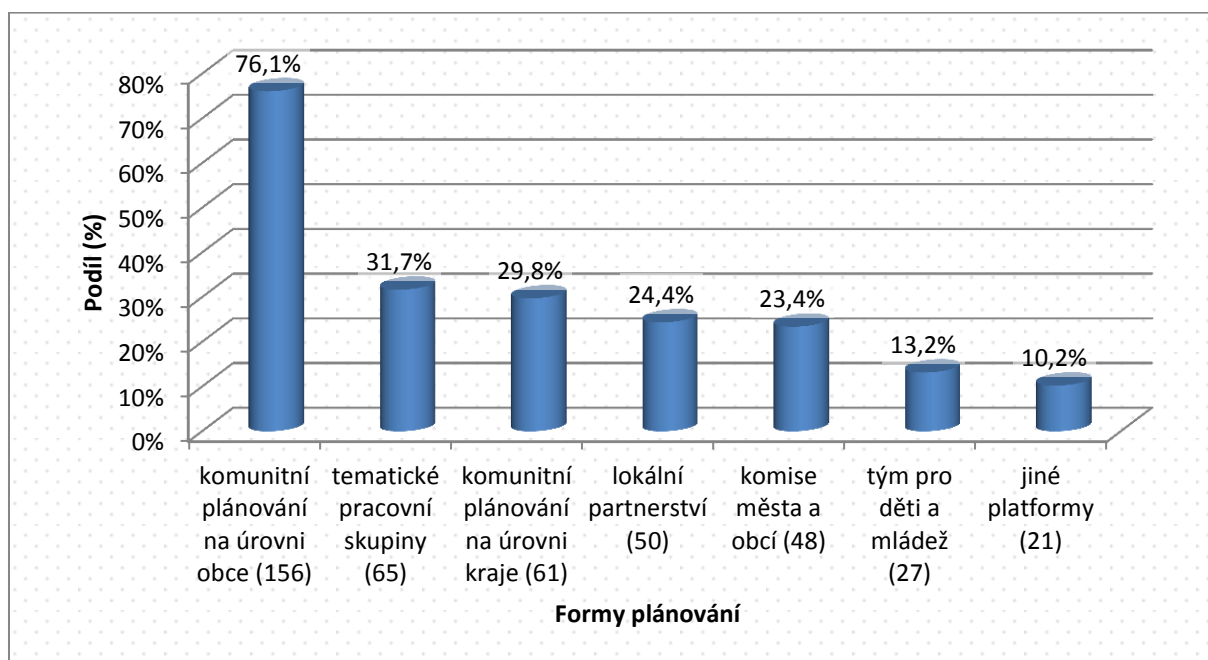
1. Jakým způsobem zjistit, které typy odborných služeb jsou pro cílovou skupinu systému ochrany dětí potřebné?
2. Jak zajistit, aby potřebné odborné služby postupovaly při řešení situace klienta na základě shodných přístupů, se stejnou mírou kvality práce?
3. Jak zajistit, aby tyto služby byly pro cílovou skupinu dostupné, tzn., aby byla k dispozici alespoň minimální síť služeb? V souvislosti s touto otázkou je řešena také role orgánů veřejné správy při organizaci sítě služeb.
4. Jakým způsobem řešit financování služeb, tj. jak využívat klíčový nástroj motivace vzniku služeb, zajištění jejich udržitelnosti a zároveň kontroly ekonomické efektivity.

B I. Způsob definice zakázky vůči službě

Varianta B I. 0 – zachování stávajícího stavu

S otázkou stanovení potřebnosti služeb pro děti a rodiny (definice „zakázky“ vůči poskytovatelům) se ve stávajícím systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti vzhledem k jeho roztržitosti pracuje velmi nesystematicky. **Chybí úzké propojení mezi definicí potřebnosti, řízením a financováním služeb.** Potřebnost je tak zpravidla zkoumána jednorázově různými analýzami a výzkumy. V sociální oblasti sice existují postupy plánování služeb, zejména střednědobý plán rozvoje sociálních služeb zpracováváný povinně kraji dle § 95 zákona o sociálních službách.⁵⁸ Na úrovni obcí je strategické plánování služeb dobrovolnou záležitostí. Krajský plán má být sledován a vyhodnocován za účasti zástupců obcí, zástupců poskytovatelů sociálních služeb (podle Analýzy sítě služeb je však ve skutečnosti jejich účast mnohem méně častá než v případě plánování v rámci komunitních plánů obcí – viz graf č. 4) a zástupců osob, kterým jsou sociální služby poskytovány.

Graf č. 5: Zapojení sociálních služeb pro ohrožené děti a rodiny do různých forem plánování



⁵⁸ Podle tohoto ustanovení kraj „zpracovává střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s obcemi na území kraje, se zástupci poskytovatelů sociálních služeb a se zástupci osob, kterým jsou poskytovány sociální služby, a informuje obce na území kraje o výsledcích zjištěných v procesu plánování“. Při zpracování plánu kraj přihlíží k informacím obce a k údajům uvedeným v registru sociálních služeb.

Jak ukázala analýza existujících plánů⁵⁹, některé z nich se omezují na popis stávajícího stavu služeb, případně jsou plánovány pouze sociální služby bez vazby na další oblasti. Ve velké části plánů není řešena dostupnost služby nebo vazby na financování. Lze však očekávat, že v souvislosti s decentralizací financování sociálních služeb na kraje dojde v této oblasti k určitému posunu.

Služby v oblasti sociálně-právní ochrany nejsou v zásadě plánovány. Od roku 2013 sice existuje možnost krajů vyjadřovat se v rámci řízení o vydání pověření v případě, že je na jejich území zřizováno nové zařízení sociálně-právní ochrany (§ 49 odst. 7 zákona o sociálně-právní ochraně dětí), jde však jen o případy, kdy je zřizována služba v jiném kraji, než má sídlo osoba pověřená k výkonu sociálně-právní ochrany. Pokud žadatel o vydání pověření splní všechny zákonem stanovené podmínky, je mu pověření vydáno. Pouze u dvou druhů služeb (zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, organizace zajišťující služby na podporu výkonu péstounské péče), je však vydání pověření cestou ke garantovaným finančním zdrojům.

Ve školské a zdravotnické oblasti jsou dominantním zřizovatelem služeb orgány veřejné správy. Vychází se ze „zavedeného“ stavu a síť služeb je provozována tak, jak v průběhu uplynulých desetiletí vznikala. Otázka potřebnosti je vzhledem ke stávajícím kapacitám řešena spíše restriktivně (jsou rušena nadbytečná zařízení). V některých službách však dochází k určitému posunu v souvislosti s procesem transformace a deinstitucionalizace péče ohrožené děti.

Kromě procesu plánování existuje několik různých přístupů, jak je definována potřebnost služby:

- a) **Potřebnost služby definuje klient prostřednictvím své „zakázky“.** Jde o princip, na jehož základě byl koncipován systém sociálních služeb, kde se klient podílí na „nákupu“ služeb. Potřebné prostředky jsou mu poskytovány formou nepojistné dávky příspěvek na péči. Tento princip je však užíván pouze u části služeb. Většina sociálních služeb pro rodiny a děti (preventivní služby, poradenství) spadá spíše do oblasti „veřejné zakázky“. U osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany lze hovořit o definici ze strany klienta především u tzv. „dobrovolného“ umístění dítěte do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (na základě žádosti zákonného zástupce nebo samotného

⁵⁹ Ondrušová & Skříčková & Špatenka & Marek (2011).

dítěte). Zde dochází k následnému prověření potřeby služby ze strany orgánu sociálně-právní ochrany. Pokud tuto potřebnost (důvodnost pobytu) shledá, je následně zřizovateli zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc vyplácen státní příspěvek dle § 42g zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Určité okrajové prvky zakázky klienta lze spatřovat rovněž v oblasti pobytových zařízení ve školské a zdravotnické oblasti, kde je rovněž část dětí umisťována na tzv. dobrovolné pobyty. Jde však (až na výjimky) o zařízení zřizovaná veřejnými subjekty, jejichž existenci či neexistenci, kapacitu, rozsah služeb atd. více než potřebnost služby ovlivňuje vůle zřizovatele. Další přístup zapojení klienta do definice potřeby služby reprezentují specializované služby pro „doprovázení“ pěstounské péče. Pěstoun, který povinně uzavírá dohodu o výkonu pěstounské péče, může v případě výběru smluvního partnera volit mezi obecním či krajským úřadem nebo osobou pověřenou k výkonu sociálně-právní ochrany. Subjekt, který s pěstounem dohodu uzavřel, získává nárok na státní příspěvek.

- b) **Potřeba služby definuje veřejná správa prostřednictvím poskytnutí dotace nebo příspěvku na činnost.** V praxi je systém služeb pro ohrožené děti a rodiny mnohem významněji závislý na dalším způsobu definice potřeby, kterou provádí stát nebo další subjekty veřejné správy tím, že příslušnému poskytovateli přidělí na jeho činnost dotaci. Tyto dotace jsou zpravidla nenárokové a jsou poskytovány na období jednoho kalendářního roku. Veřejná zakázka je ovšem tímto způsobem definována velmi nesystémově a v podstatě bez účasti klíčové úrovně veřejné správy, tj. obcí. Nejvýznamnější část preventivních služeb pro rodiny s dětmi je poskytována v režimu sociálních služeb. Do konce roku 2014 byl dotační systém v oblasti sociálních služeb sdílen mezi Ministerstvem práce a sociálních služeb a krajskými úřady (rozhodovalo ministerstvo, klíčové podklady však připravovaly krajské úřady). Počínaje rokem 2015 dochází na základě novely zákona o sociálních službách č. 254/2014 Sb. k převodu dotačního řízení na úroveň krajů. Kraje povinně zpracovávají střednědobé plány rozvoje sociálních služeb, prozatím však nedošlo k jejich funkčnímu propojení na dotační systém. Obce, které (nepovinně) využívají pro definici potřeby služby zpravidla princip komunitního plánování, nejsou do rozhodovacích procesů zapojeny (pouze se k potřebnosti vyjadřují, případně se podílejí svými vlastními prostředky na fungování služby). Velkou část služeb (zejména pobytových) pak financují orgány veřejné správy (zejména

ministerstva a kraje) přímo prostřednictvím příspěvku zřizovatele. Tyto služby sice mají na jednu stranu zajištěno garantované financování, na stranu druhou se při stanovení příspěvku vychází především z tzv. „zvykových finančních toků“, které neodrážejí skutečnou potřebnost služby a jejího zaměření. Důsledkem je mj. malá flexibilita služeb, která se projevuje především v okamžicích, kdy dochází k významným změnám ve společnosti nebo v systému ochrany dětí.

- c) V rámci Individuálního projektu proběhlo pilotní ověřování dalšího možného způsobu definice potřebnosti služby a to prostřednictvím **zadávání služeb orgány veřejné správy** (resp. orgány sociálně-právní ochrany) **formou veřejných zakázek**. Zhodnocení tohoto pilotního ověřování jsou uvedeny v komentáři k variantě B I. 2.

Současný systém služeb pro ohrožené děti a rodiny významně ovlivňují aktivity podporované projekty financovanými z fondů Evropské unie. Zde je potřebnost řešena partikulárně dle podmínek příslušné výzvy nebo priority programu. Vzniká tak celá řada nepochybně prospěšných (ale i diskutabilních) služeb a aktivit, jejichž další existence je často spojená s dobou realizace nebo definované udržitelnosti projektu, resp. podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace. Ačkoliv návrh Operačního programu Zaměstnanost pro další plánovací období EU počítá s významnými zdroji programového financování pro oblast služeb v sociální oblasti, Návrh optimalizace pracuje především se stabilními systémovými zdroji (zdroje národních veřejných rozpočtů) a na ně navázanými procesy.

Výše uvedený popis stávajícího stavu poukazuje na vysokou míru nesystematičnosti při definici potřebnosti služeb. Ta se promítá do všech ostatních řešených oblastí, počínaje typologií služeb, kapacitami a konče sledováním a vyhodnocováním jejich efektivnosti.

Celkové zhodnocení souladu varianty B I. 0 se základními cíli systému ochrany dětí:

současný systém nezajišťuje ani jednotný přístup k poskytování služeb pro ohrožené rodiny a děti. Uvedené postupy nevedou k vytvoření ucelené sítě odborných služeb a zajištění jejich dostupnosti. Současný stav je tedy v nesouladu se základními cíli systému ochrany dětí. Díky některým pozitivním prvkům v systému lze tento nesoulad hodnotit jako částečný.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty B I. 0:

Toto dílčí téma se zabývá spíše koncepčními a procesními záležitostmi, je proto hodnoceno jako rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty B I. 0:

u stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

Varianta B I. 1 – preference výběru služby ze strany klienta

Při definici potřebnosti služby bude v praxi vždy zřejmě aplikována kombinace obou možných variant („zakázka“ klienta i „veřejná zakázka“), je však nutno odpovědět na základní koncepční otázku, jaký přístup bude více preferován. Tato varianta rozpracovává koncepci založenou na preferenci výběru služby (definice potřebnosti) ze strany klienta⁶⁰.

B I. 1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	Zakázku vůči službě definuje klient (rodina nebo dítě). Tímto způsobem je osvědčována potřebnost služby. Orgány veřejné správy garantují prostřednictvím registračních a kontrolních procesů kvalitu služby. Je zajištěna vazba mezi potřebností služby a jejím financováním.	Výhodou varianty je poskytnutí služby bez významnějších bariér (větší nízkoprahovost služby) a zjištění skutečné potřebnosti služby. Vychází se z předpokladu, že klient se na službu obrací tehdy, pokud její pomoc potřebuje (nejde o pomoc formou poskytnutí finančních prostředků). Jde o variantu, která odpovídá poměrně silnému pojetí rodičovských kompetencí, neboť ve většině případů bude zakázku pro dítě definovat právě rodič. Úlohou veřejné správy je zajistit kvalitu služeb a dostupnost služeb prostřednictvím garantovaného financování.
1a.	Potřebnost zakázky definuje klient prostřednictvím smluvního vztahu se službou.	Tato sub-varianta počítá s dvoustranným vztahem mezi klientem a službou. Výhodou této varianty jsou nekomplikované přístupy při zadávání služby. Tato varianta svědčí systémům financování spočívajících v úhradě služeb prostřednictvím klienta případně i jeho spoluúčasti (způsob aplikovaný v oblasti sociálních služeb). Další možností je navázání objednávky klienta na paušální úhradu ze strany veřejné správy.

⁶⁰ Varianta B I. 1 ovšem neznamená rezignaci systému ochrany dětí na poskytování poradenství, které může být mj. zaměřeno na posílení motivace rodiče a jeho kompetencí samostatně odborné služby využívat.

		Nevýhodou může být omezená kontrola čerpání veřejných zdrojů a z toho plynoucí rozpočtové náklady. Tato sub-varianta vyžaduje provedení legislativní úpravy spočívající v definici smluvního vztahu mezi klientem a službou.
1b.	Potřebnost zakázky definuje rodina (dítě), která se obrací na službu přímo. Služba informuje orgán ochrany dítěte, ten následně vyhodnocuje potřebnost služby.	V této sub-variantě je hlavní odpovědnost za výběr služby rovněž svěřena rodině, do procesu však vstupuje rovněž orgán veřejné správy, který následně hodnotí potřebnost služby (a rozhoduje o její úhradě). Jde o postup, který je v současné době uplatňován v systému sociálně-právní ochrany v případě umístění dítěte do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. V optimalizovaném systému by však došlo ke značnému rozšíření tohoto principu, který by se vztahoval i na další typy služeb. Nevýhodou této varianty je vysoká administrativní náročnost.
1c.	Potřebnost zakázky definuje rodina (dítě), která se obrací na službu přímo, uzavírá se službou smluvní vztah. Existuje systém sledování výkonů služeb, který je propojen se systémem financování.	V tomto případě není potřebnost služby stanovována ze strany orgánu veřejné správy v každém jednotlivém případě, ale paušálně, na základě dlouhodobého sledování a vyhodnocování výkonů služby. Výhodou je relativní nenáročnost oproti variantě, která počítá s prověřováním jednotlivých případů. Vyžaduje však stanovení jednoznačných indikátorů a vytvoření systému hodnocení efektivnosti služeb.
2	V zájmu dítěte může být zakázka namísto klienta definována jiným subjektem (orgánem veřejné správy nebo soudem).	Ve variantě, kdy je preferován výběr služby ze strany klienta, je nutno ošetřit situace, kdy je v zájmu dítěte nutné službu poskytnout. Jde ovšem o služby, které jsou poskytovány při setrvání dítěte v rodině, případně formou krátkodobé pobytové péče. Výběr konkrétní služby však provádí nadále zákonný zástupce dítěte, který uzavírá se službou smlouvu. Tato varianta vychází ze zachování současného stavu, kdy umístění dítěte do náhradní rodinné péče

		nebo nařízení ústavní výchovy vyžaduje vždy samostatné rozhodnutí soudu.
2a.	Orgán veřejné správy nebo soud může rodiči nebo jiné osobě odpovědné za výchovu dítěte uložit využití odborné služby.	Jde v zásadě o současný stav, který by byl zachován i při provedení ostatních změn v systému definice veřejné zakázky. Výhodou této varianty jsou minimální legislativní úpravy.
2b.	Orgánem, který je oprávněn službu ve prospěch dítěte objednat, je orgán veřejné správy. Je však zároveň nutný souhlas soudu.	Tato sub-varianta zakládá povinnosti spolupracovat v zájmu dítěte se službami. Zásah do pravomoci zákonného zástupce je omezen nutným souhlasem soudu. Nevýhodou této varianty je její komplikovanost, zvýšení zátěže justice a s tím spojené riziko zdlouhavosti řízení.
2c.	Orgánem, který je oprávněn službu ve prospěch dítěte, objednat je orgán veřejné správy.	Tato sub-varianta počítá s přímou pravomocí orgánu veřejné správy (orgánu ochrany dětí), který v zájmu dítěte nahrazuje vůli zákonného zástupce. Jde o poměrně silný zásah do rodičovské odpovědnosti ze strany orgánu veřejné správy.

Celkové zhodnocení souladu varianty B I. 1 se základními cíli systému ochrany dětí:

Varianta obsahuje několik zásadních prvků, které mají přispět k jednoznačnější definici potřebnosti odborných služeb a jejich dostupnosti pro cílovou skupinu. Vytváří také motivaci pro větší aktivitu rodičů a dalších osob odpovědných za výchovu dítěte a jejich intenzivnější zapojení do řešení situace ohroženého dítěte. Je v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty B I. 1:

Toto dílčí téma se zabývá spíše koncepčními a procesními záležitostmi. S ohledem na dopady, které jsou vyčísleny v jiných částech Návrhu optimalizace, je nutno tuto variantu hodnotit mírně nákladnější oproti stávajícímu stavu.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty B I. 1:

Tato varianta využívá některé prvky, které jsou (v omezené míře) využívány ve stávajícím systému. Jde o variantu se střední obtížností realizovatelnosti.

Varianta B I. 2 – definice potřebnosti služeb prostřednictvím veřejné zakázky

Princip zajišťování služeb na základě zakázky veřejné správy je v současné době nejrozšířenějším způsobem definice potřebnosti. Jak bylo uvedeno v popisu „nulové“ varianty, hlavním nástrojem regulace služeb ze strany veřejné správy jsou dotační řízení (je-li služba hodnocena jako potřebná, obdrží finanční zdroje) nebo přímý výkon zřizovatelských funkcí. V rámci Individuálního projektu byl v Pardubickém kraji a Karlovarském kraji pilotně ověřen další způsob poskytování služeb na základě přímé veřejné zakázky (tzv. „minitendrů“). Jednotlivé orgány sociálně-právní ochrany poptávaly prostřednictvím veřejných zakázek služby pro své klienty (na základě jejich aktuálních potřeb). Poskytovatel sociální služby, který získal na základě výběrového řízení tuto veřejnou zakázku, následně zahájil spolupráci s klientem a dalšími aktéry systému péče o ohrožené děti. Poptávka po službách je vymezena a definována přímo na základě konkrétních požadavků pracovníků orgánů sociálně-právní ochrany dětí. Pilotní ověření tohoto způsobu zadávání služeb přineslo tyto výsledky:

Přínosy: Zadávání prostřednictvím veřejných zakázek umožňuje mnohem flexibilněji zahrnout všechny náklady, které jsou s poskytováním pomoci spojeny (pravidla dotačních systémů zpravidla obsahují taxativní výčet položek, které je možno do vyúčtování dotace zahrnout). Hlavní výhoda byla spatřována potom v tom, že finance jsou poskytovány přímo, konkrétní lokalitě, konkrétním orgánům sociálně-právní ochrany, které znají specifika a problematiku svého regionu, mají lepší přehled o potřebnosti služeb, a znají také potřeby jednotlivých klientů. Proto mohou objektivně zvážit výběr služeb na základě svých znalostí a zkušeností. V praxi se také osvědčil systém „předplacených“ balíčků služeb, který umožňuje rychlé využití dané služby. Organizace nabídne určitý počet služeb popřípadě počet hodinových dotací, které je možné, v rámci „předplacení“, v případě potřeby čerpat po celý rok.

Negativa: Hlavní nevýhoda způsobu zadávání služeb spočívá v praxi zadávání veřejných zakázek v České republice a výkladu platné právní úpravy. Hlavním kritériem ve veřejných zakázkách bývá cena, stává se tedy, že zakázku získá služba s nejnižší cenovou nabídkou, ale také neodpovídající kvalitou poskytované služby⁶¹.

⁶¹ Model minimálního rámce sítě služeb na úrovni obcí s rozšířenou působností, Sociotrendy (2015).

Dalším negativem je poměrně velká administrativní zátěž pro subjekt, který veřejnou zakázku vypisuje.

B I. 2	Zásada/sub-varianta	Základní vyhodnocení varianty
1	Potřeby klientů vyhodnocuje určený orgán veřejné správy.	V této variantě je prostředníkem mezi službou a rodinou orgán veřejné správy (např. orgán sociálně- právní ochrany). Také v této variantě je řešena především definice potřeby odborných služeb poskytovaných na preventivním základě, tedy zpravidla při setrvání dítěte v rodině (výjimečně též formou umístění do krátkodobé pobytové péče). Umístění dítěte do náhradní rodinné péče nebo nařízení ústavní výchovy vždy vyžaduje samostatné rozhodnutí soudu.
1a.	Rodina (dítě) se obrací na orgán veřejné správy. Ten vyhodnotí situaci rodiny a vytvoří objednávku (veřejnou zakázku) na službu.	V této variantě se prostředníkem mezi službou a klientem stává orgán veřejné správy. Hodnotí situaci rodiny, skutečnou potřebnost služby a ve prospěch rodiny (dítěte) tuto službu objedná formou veřejné zakázky. Výhodou této varianty je zachování poměrně silného dohledu veřejné správy nad účelovostí čerpání veřejných prostředků. Nevýhodou je velká administrativní zátěž.
1b.	Situaci rodin a dětí vyhodnocuje orgán veřejné správy, který je zároveň objednatelem služby. Rodina se pak obrací na poskytovatele, který jí je určen.	Tato varianta počítá s vysokou mírou kontroly veřejné správy nad výkonem rodičovské odpovědnosti a ingerence orgánů veřejné správy do řešení nepříznivé situace dítěte. Orgán ochrany dětí identifikuje potřebnost služby a je zároveň jejím objednatelem.

Celkové zhodnocení souladu varianty B I. 2 se základními cíli systému ochrany dětí:

Varianta obsahuje několik zásadních prvků, které mají přispět k jednoznačnější definici potřebnosti odborných služeb a jejich dostupnosti pro cílovou skupinu. Způsob zajišťování služeb prostřednictvím orgánu veřejné správy však omezuje aktivity a spoluodpovědnost cílové skupiny.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty B I. 2:

Toto dílčí téma se zabývá spíše koncepčními a procesními záležitostmi procesu definice potřebnosti služby. S ohledem na dopady, které jsou vyčísleny v jiných částech Návrhu optimalizace, a které souvisí s realizací tohoto konceptu, je nutno tuto variantu hodnotit mírně nákladnější oproti stávajícímu stavu.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty B I. 2:

Tato varianta využívá některé prvky, které jsou (v omezené míře) využívány ve stávajícím systému. Jde o variantu se střední obtížností realizovatelnosti.

Bodové hodnocení variant řešení oblasti B I.

Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
B I. 0	1	2	4	1,9
B I. 1	3	2	2	2,5
1a.	4	1	2	2,7
1b.	3	2	2	2,5
1c.	4	2	2	3,0
2a	3	2	2	2,5
2b.	3	2	1	2,3
2c.	2	2	2	2,0

B I. 2	2	2	2	2,0
1a	3	2	1	2,3
1b	2	2	1	1,8

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta B I.

1 se sub-variantami 1c a 2a. Podle doporučené varianty definuje zakázku vůči službě klient (rodina nebo dítě, pokud je toho schopno s ohledem na svůj věk a rozumovou vyspělost). Orgány veřejné správy garantují prostřednictvím registračních a kontrolních procesů kvalitu služby. Rodina nebo dítě se obrací na službu přímo, uzavírá se službou smluvní vztah. Ve výjimečných případech může být v zájmu dítěte zakázka namísto klienta definována jiným subjektem (orgánem veřejné správy nebo soudem). Je doporučeno využít postupů využívaných v současnosti, tj. že orgán veřejné správy nebo soud může rodiči nebo jiné osobě odpovědné za výchovu dítěte využití odborné služby uložit správním (soudním) rozhodnutím. Existuje systém sledování výkonů těchto odborných služeb, který je propojen se systémem plánování a financování. Je tak zajištěna vazba mezi potřebností služby a jejím financováním. Role veřejné správy tak spočívá především v garanci kvality a dostupnosti služeb. Lze přitom využít některé prvky uvedené ve variantě B I. 2. při respektu zásady subsidiarity aktivit veřejné správy.

V praxi by tedy měla být k dispozici v daném území minimální síť služeb, jejíž rozsah je garantován veřejnou správou. Tato síť služeb se flexibilně přizpůsobuje potřebám cílové skupiny. Tyto potřeby jsou zjišťovány kontinuálním vyhodnocováním „zakázek“, které jsou ze strany klientů vůči poskytovatelům odborných služeb směřovány. Nástroje pro dosažení tohoto stavu jsou řešeny v rámci dalších dílčích témat tohoto tematického bloku Návrhu optimalizace.

Dílčí téma B I. je zaměřeno na procesní postupy, je tedy samo o sobě rozpočtově neutrální.

B II. Organizace a síťování služeb (sjednocení systému)**Varianta B II. 0 – zachování stávajícího stavu**

Současný systém služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny je z velké míry zajišťován veřejnými subjekty, resp. jednotlivými úrovněmi veřejné správy (stát, kraje, obce) a jimi zřizovanými organizacemi. Veřejné subjekty dominují především v sektoru služeb pobytového charakteru. Vedle nich působí nestátní subjekty, zejména v segmentu terénních a ambulantních služeb v sociální oblasti. Služby spadají z hlediska organizace, síťování (a na to navazujícího financování) do gesce několika různých rezortů:

Sociální oblast	
Subjekt	Role v systému
Ministerstvo práce a sociálních věcí	Metodický orgán, zřizovatel několika pobytových zařízení (domovy pro osoby se zdravotním postižením), poskytovatel souhrnné dotace na sociální služby krajů, realizátor inspekce kvality sociálních služeb (od roku 2015)
Úřad práce ČR	Plátce státního příspěvku na výkon pěstounské péče, realizátor inspekce sociálně-právní ochrany u osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany
Kraj/krajský úřad	Registrátor sociálních služeb a pověřených osob (rozhodnutí o vydání pověření), dominantní zřizovatel pobytových služeb pro osoby se zdravotním postižením, zřizovatel specializovaných poradenských zařízení a služeb v oblasti náhradní rodinné péče, plátce státního příspěvku pro zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Podílí se na plánování služeb prostřednictvím střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb. Od roku 2015 klíčový subjekt v dotačním řízení pro financování činnosti sociálních služeb.

	Odpovídá za vytvoření sítě služeb v sociální oblasti. ⁶²
Obec	Zřizovatel některých typů (zejména terénních a ambulantních) služeb. Podílí se na plánování služeb prostřednictvím komunitních plánů. Některé obce (nepovinně) mají k dispozici vlastní dotační řízení na podporu služeb zajišťovaných nestátními subjekty.
Nestátní subjekty	Dominantní zřizovatel terénních a ambulantních služeb.

Oblast školství	
Subjekt	Role v systému
Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy	Metodický orgán, výhradní zřizovatel několika typů zařízení (diagnostické ústavy, dětské domovy se školou, výchovné ústavy, jejich prostřednictvím také většiny středisek výchovné péče), plátce normativu (úhrada osobních nákladů v dětských domovech zřizovaných většinou krajem).
Česká školní inspekce	Výkon inspekční činnosti, kontrola využívání finančních prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu.
Kraj	Dominantní zřizovatel dětských domovů, podílí na financování provozních nákladů těchto zařízení.
Nestátní subjekty	Zřizovatelé několika „soukromých“ a církevních dětských domovů.

⁶² Novelou zákona o sociálních službách č. 254/2014 Sb., bylo do § 3 zákona doplněno nové ustanovení písm. i/, které definuje síť sociálních služeb jako „souhrn sociálních služeb, které v dostatečné kapacitě, náležitě kvalitě a s odpovídající místní dostupností napomáhají řešit nepříznivou sociální situaci osob na území kraje a které jsou v souladu se zjištěnými potřebami osob na území kraje a dostupnými finančními a jinými zdroji; síť sociálních služeb je součástí střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje.“.

Podle Statistické ročenky školství⁶³ bylo ve školním roce 2013/2014 v České republice zřizováno 219 zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy s celkovou kapacitou 7 966 lůžek. Dominantními zřizovateli jsou Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (75 zařízení s lůžkovou kapacitou 2 962 lůžek) a kraje (134 zařízení s lůžkovou kapacitou 4 846 lůžek) – viz tabulku č. 4.

Tabulka č. 4: Zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy – typ zařízení, počet a lůžková kapacita dle zřizovatele

Zřizovatel	MŠMT	Kraj	Soukromý	Církev	ČR celkem
Celkový počet zařízení	75	134	7	3	219
Celková lůžková kapacita	2 962	4 846	122	36	7 966
Počet dětských domovů	3	134	6	3	146
Lůžková kapacita dětských domovů	68	4 846	106	36	5 056
Počet dětských domovů se školou	30	0	0	0	30
Lůžková kapacita dětských domovů se školou	1 067	0	0	0	1 067
Počet výchovných ústavů	28	0	1	0	29
Lůžková kapacita výchovných ústavů	1 281	0	16	0	1 297
Počet diagnostických ústavů	14	0	0	0	14
Lůžková kapacita diagnostických ústavů	546	0	0	0	546

⁶³ Statistická ročenka školství – výkonové ukazatele 2013/14. Dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/statistika-skolstvi/statisticka-rocenka-skolstvi-vykonove-ukazatele-2013-14>.

Oblast zdravotnictví	
Subjekt	Role v systému
Ministerstvo zdravotnictví	Metodický orgán, prostřednictvím Thomayerovy fakultní nemocnice zřizovatel jednoho dětského domova pro děti do 3 let věku (Dětské centrum Krč).
Kraj	Dominantní zřizovatel dětských domovů pro děti do 3 let věku, financuje veškeré náklady těchto zařízení.
Obec (některá statutární města)	Zřizovatelé několika dětských domovů pro děti do 3 let věku, podílí se významně na financování jejich provozu (ze státního rozpočtu je jim poskytována účelová dotace, která však náklady zařízení nepokrývá) – viz kapitola V. Návrhu optimalizace.
Nestátní subjekty	Zřizují jedno zařízení.

Podle posledních zveřejněných údajů Ústavu zdravotnických informací a statistik za rok 2012⁶⁴ působilo v České republice 33 dětských domovů pro děti do 3 let věku (pod různými názvy, „dětské centrum“, „kojenecký ústav“ atd. – viz tabulku č. 5 obsahující seznam zařízení a jejich zřizovatele). Jejich celková kapacita byla 1700 lůžek. U většiny dětských domovů pro děti do 3 let věku byla v posledních letech zřízena zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Jen v minimu případů byly tyto kapacity funkčně i ekonomicky odděleny.⁶⁵

⁶⁴ Dostupné z: <http://www.uzis.cz/category/tematicke-rady/zdravotnicka-zarizeni/kojenecke-ustavy-detske-domovy-dalsi-zarizeni-pro-deti>.

⁶⁵ Barvíková & Palonciová (2012), s. 22. V době výzkumu byla tato zařízení zřizována při 22 ústavních zařízeních, zejména ve zdravotnické oblasti. Pouze v 5 případech byla umístěna v samostatné budově či bytu „mateřské“ organizace. V 9 případech byla kapacita zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc začleněna mezi kapacitu ústavního zařízení.

Tabulka č. 5: Seznam dětských domovů pro děti do 3 let věku a jejich zřizovatelé

Zařízení	Zřizovatel
Fakultní Thomayerova nemocnice (Dětské centrum Krč)	Ministerstvo zdravotnictví
Dětský domov Kladno	Středočeský kraj
Kojenecký ústav Kolín	Středočeský kraj
Dětský domov Milovice	Středočeský kraj
Dětský domov Strančice	Středočeský kraj
Dětský domov Trnová	Plzeňský kraj
Krajský dětský domov pro děti do 3 let, p. o., Aš	Karlovarský kraj
Kojenecké ústavy Ústeckého kraje	Ústecký kraj
Dětský domov a kojenecký ústav, Dvůr Králové nad Labem	Královéhradecký kraj
Dětský domov pro děti od 1 do 3 let Holice	Pardubický kraj
Dětské centrum Veská, Sezemice	Pardubický kraj
Dětské centrum Svitavy	Pardubický kraj
Dětské centrum Jihlava, p. o.	Vysočina
Dětský domov Kamenice nad Lipou, p. o.	Vysočina
Dětské centrum Znojmo	Jihomoravský kraj
Kojenecký ústav Kyjov, p. o.	Jihomoravský kraj
LILA Domov pro postižené děti, p. o., Otnice	Jihomoravský kraj
Sdružená zařízení pro péči o dítě v Olomouci, p. o.	Olomoucký kraj
Dětské centrum Pavučinka Šumperk, p. o.	Olomoucký kraj
Kojenecké a dětské centrum, p. o., Valašské Meziříčí	Zlínský kraj
Dětské centrum Zlín, p. o.	Zlínský kraj
Dětské centrum Čtyřlístek, p. o., Opava	Moravskoslezský kraj
Dětské centrum Čtyřlístek, p. o., Havířov-Suchá	Moravskoslezský kraj

Dětský domov Janovice u Rýmařova, p. o.	Moravskoslezský kraj
Dětský domov Charlotty Masarykové, Praha-Zbraslav	Hlavní město Praha
Kojenecký ústav s dětským domovem Plzeň, p. o.,	Statutární město Plzeň
Dětské centrum Brno	Statutární město Brno
Dětské centrum Sluníčko	Statutární město Liberec
Dětské centrum Domeček, Dětský domov, Ostrava Zábřeh	Statutární město Ostrava
Oblastní nemocnice Mladá Boleslav, a. s., Dětský domov	Zakladatelem a jediným akcionářem je Středočeský kraj
Dětské centrum Jihočeského kraje	Obecně prospěšná společnost

Z výše uvedeného přehledu vyplývá roztržštěná gesční a zřizovatelská struktura. Důsledky tohoto systému popisuje Analýza sítě služeb „Celá síť služeb, pokud se o ní dá hovořit, trpí rozdrobeností, což v kombinaci s resortismem jednotlivých ministerstev představuje zásadní problém.“

Vedle toho jsou pro optimalizovaný systém ochrany dětí důležité i další služby, které působí na komunitním principu (školy a školská zařízení, pedagogicko-psychologické poradny, dětské psychologové a psychiatři, zdravotnická zařízení a praktičtí lékaři). U nich není relevantní otázka optimalizace organizace a řízení (fungují ve vlastních specifických systémech), ale jejich dostupnost pro cílovou skupinu, spolupráce a návaznost na další typy služeb působících ve sjednoceném systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení souladu varianty B II. 0 se základními cíli systému ochrany dětí:

Současný roztržštěný systém služeb je ve všech relevantních analytických podkladech označován za hlavní překážku naplňování práv dětí v České republice. Zachování tohoto stavu není v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty B II. 0: Stávající náklady na činnost služeb pro ohrožené děti jsou v kapitole V. Návrhu optimalizace.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty B II. 0: U stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

Varianta B II. 1. – částečná integrace služeb (sjednocení v rámci sociální oblasti)

Varianta B II. 1. se zaměřuje na sjednocení služeb pro ohrožené děti a rodiny, které v současné době působí ve dvou rozdílných režimech (sociálně-právní ochrana, sociální služby), nicméně gesčně spadají do sociální oblasti.

B II. 1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	Služby pro práci s dětmi a rodinami působící v sociální oblasti jsou sjednoceny.	Tato varianta počítá se sjednocením systému pouze v rámci služeb zařazených v současné době do gesce sociální oblasti. Jde o řešení, které nepřekonává zásadní problém rezortní roztržičnosti. Realizace této varianty nevyklučuje kombinaci s variantou úplného sjednocení služeb v celém systému ochrany dětí (resp. její budoucí realizaci).
1a.	Služby jsou sjednoceny do systému sociálních služeb.	Výhodou této sub-varianty je existence jediného systému služeb v sociální oblasti (resp. sociálních služeb), jednotný způsob registrace, kvalifikačních požadavků atd. Nevýhodou je stávající nenáročný systém financování, který by bylo nutno v případě garance nároků vůči dětem a rodinám modifikovat (omezení nároků na finanční podporu u těch typů pověřených osob, které jsou dnes financovány prostřednictvím státního příspěvku pro zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a státního příspěvku na výkon pěstounské péče). Jde o variantu, která vyžaduje provedení legislativních úprav, zejména v oblasti právní úpravy poskytování sociálních služeb.
1b.	Služby jsou sjednoceny do systému pověřených osob.	Nevýhodou této varianty je zachování dvou souběžných systémů: pověřených osob a sociálních služeb

	<p>(úplné sjednocení všech sociálních služeb do systému pověřených osob nepřípadá v úvahu, neboť ne všechny sociální služby pracují s dětmi a rodinami). Současné sociální služby pracující s ohroženými dětmi by bylo nutno převést do režimu pověřených osob (jejich výčet je uveden v rámci popisu varianty B II. 0). Jde o variantu na samé hranici realizovatelnosti. Zřejmě jedinou výhodou varianty by byla širší možnost využití principu garantovaného financování (prostřednictvím státních příspěvků) i pro další typy služeb v systému ochrany dětí. Jde o variantu, která vyžaduje zásadní legislativní úpravy.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Celkové zhodnocení souladu varianty B II. 1 se základními cíli systému ochrany dětí:

Varianta obsahuje pouze částečné řešení, je proto z hlediska souladu se základními cíli systému ochrany dětí hodnocena neutrálně. Může představovat dílčí fázi celkové reformy systému, která by však měla směřovat k úplnému sjednocení.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty B II. 1:

Tato varianta představuje minimální transformační náklady. Velká část osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany již dnes funguje v režimu poskytovatele sociálních služeb. K výrazné změně by došlo pouze v případě zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a služeb na podporu výkonu pěstounské péče. Stávající finanční zdroje určené na financování činnosti těchto organizací by bylo možno využít i v systému sociálních služeb. Varianta představuje určité jednorázové transformační náklady (změny informačních systémů, metodik financování, nutné vzdělávání některých aktérů systému ochrany dětí atd.), které jsou kvalifikovaným odhadem vyčísleny na 50 mil. Kč.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty B II. 1:

Tato varianta využívá řadu prvků, které jsou využívány ve stávajícím systému. Jde o variantu se střední obtížností realizovatelnosti.

Varianta B II. 2. – mezirezortní integrace služeb (sjednocení služeb v sociální oblasti, školství a zdravotnictví)

Tato varianta řeší úplné sjednocení všech rozhodujících služeb, které působí v systému péče o ohrožené děti.

B II. 2	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	Gesce za služby pro ochranu dětí (řízení, kontrola, financování atd.) je sjednocena do sociální oblasti. Tyto služby i nadále poskytují potřebné odborné vzdělávací a zdravotní služby.	Je uplatněna obdobná zásada jako v případě ostatních složek systému ochrany dětí, tzn., že celý systém je v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí. Je zdůrazněna skutečnost, že sjednocení do sociální oblasti neznamená hrozbu pro zajištění dosavadních odborností ve vzdělávací a zdravotnické oblasti. Služby jsou koncipovány v zásadě jako mezioborové (otázka typologie služeb je řešena v rámci dílčího tématu B III. Návrhu optimalizace).
1a	Převod služeb do gesce sociální oblasti (dětské domovy, dětské domovy pro děti do 3 let věku). Nejsou převáděny subjekty, jejichž součástí je škola (dětské domovy se školou, výchovné ústavy, dětské diagnostické ústavy).	V této sub-variantě je výše uvedená zásada relativizována tím, že dochází k převodu těch typů pobytových služeb, které v současné době přímo nezajišťují (vlastními zaměstnanci) vzdělávání dětí. Nevýhodou této sub-varianty je zachování stávající roztržité zřizovatelské struktury v oblasti školských zařízení. Výhodou této sub-varianty je její snadná realizovatelnost, neboť zásadní kroky mohou proběhnout bez nutnosti převodu zřizovatelských funkcí (až na výjimku jediného zařízení zřizovaného Ministerstvem zdravotnictví), které zůstanou krajům případně obcím. Její realizace vyvolá určité (jednorázové) transformační náklady, které jsou vyčísleny kvalifikovaným odhadem na 250 mil. Kč, z toho cca 200 mil. Kč na podporu pracovníků v systému (metodologie stanovení transformačních nákladů je popsána v kapitole V. Návrhu transformace). Ve střednědobém

		horizontu se však vložené náklady vrátí formou efektivnějšího využívání lidských a materiálních zdrojů v optimalizovaném systému.
1b.	Převod všech školských zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy a dětských domovů pro děti do 3 let věku do gescce sociální oblasti.	Jde o koncepční sub-variantu, která zcela překonává rezortní roztržitost. Výhodou této varianty je zajištění komplexního přístupu k poskytování služeb pro cílovou skupinu. Tato varianta představuje poměrně významné nároky na změnu legislativy a také vysoké (jednorázové) transformační náklady, které jsou kvalifikovaným odhadem vyčísleny na 360 mil. Kč (metodologie stanovení transformačních nákladů z toho cca 260 mil. Kč na podporu pracovníků v systému je popsána v kapitole V. Návrhu transformace). Ve střednědobém horizontu se však vložené náklady vrátí formou efektivnějšího využívání lidských a materiálních zdrojů v optimalizovaném systému.
1c.	Převod všech školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a dětských domovů pro děti do 3 let věku do gescce sociální oblasti. Výkon ochranné výchovy bude zajištěn specializovanými zařízeními v gesci školství nebo spravedlnosti.	Jde o drobnou modifikaci předchozí sub-varianty spočívající v oddělení ústavní výchovy a ochranné výchovy. Ochranná výchova je v současné době uložena cca 150 dětem. Vzhledem k charakteru tohoto opatření připadá v úvahu i převod výkonu ochranné výchovy v gesci Ministerstva spravedlnosti. Rozpočtové dopady této sub-varianty se v zásadě neliší od odhadu nákladů uvedeného v sub-variantě 1b.
2.	Činnost všech služeb v systému ochrany dětí je upravena sociální legislativou. Samostatně jsou upraveny kvalifikační podmínky pro výkon jednotlivých odborností.	Jde o zásadu, která zajišťuje přehlednost právního řádu a sjednocení i v oblasti legislativy. Vzhledem k tomu, že existují ucelené profesní úpravy činnosti pedagogických a zdravotnických pracovníků, odkazuje se systém v úpravě kvalifikačních předpokladů na tyto rezortní předpisy.
2a.	Pro služby převedené ze školské a zdravotnické oblasti je vytvořen	Tato sub-varianta se váže na stav, kdy jsou služby v sociální oblasti nadále

	nový typ pověřené osoby.	rozděleny do dvou systémů (pověřené osoby, sociální služby). Výhodou této varianty je snazší realizovatelnost, neboť mnohé ze zdravotnických zařízení jsou již dnes zároveň zařízeními pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Sub-varianta však překonává rozříštěnost řídicí a organizační struktury jen částečně.
2b.	Služby převedené ze školské a zdravotnické oblasti a osoby pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany přecházejí do systému sociálních služeb. Jsou vytvořeny nové druhy sociálních služeb a oproti stávajícímu systému financování sociálních služeb modifikován způsob finančního zajištění služeb v systému ochrany dětí.	Jde o sub-variantu odpovídající koncepci plné integrace služeb pro ohrožené děti a rodiny. Ve sjednoceném systému služeb v sociální oblasti by bylo nutno definovat nové druhy služeb odpovídající typologii služeb (řešeno v rámci dílčího tématu B III. Návrhu optimalizace). Tato sub-varianta zcela odstraňuje problém rozříštěnosti systému. Vyžaduje poměrně rozsáhlé legislativní úpravy a rovněž zásadní koncepční řešení zajištění financování služeb v systému ochrany dětí.
3.	Sociální legislativa vymezuje zřizovatelské funkce ke službám pro ohrožené děti a rodiny	V rámci sjednocení služeb v systému ochrany dětí je nutno řešit i otázku zřizovatelských funkcí. Také zde je navrhována zásada sjednocení právní úpravy v rámci sociální legislativy.
3a.	Zřizovatelská funkce je rozdělena mezi stát, kraje, obce a nestátní subjekty. Zřizovatelskou role je z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a z Ministerstva zdravotnictví převedena na Ministerstvo práce a sociálních věcí.	V této sub-variantě je zachována stávající vertikální zřizovatelská struktura se změnou věcné gesce. Sub-varianta vyvolává určité náklady spojené s vytvořením podmínek (personálních, organizačních, finančních) na Ministerstvu práce a sociálních věcí pro výkon funkce zřizovatele. Z hlediska celkových nákladů jsou však tyto dopady zanedbatelné. Na krajských úřadech a u obcí dochází pouze k převodu mezi jednotlivými odbory, kapitolami rozpočtu atd.
3b.	Zřizovatelská funkce je svěřena krajům, obcím a nestátním subjektům. Zřizovatelské funkce Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a	Tato sub-varianta uvažuje s částečnou decentralizací zřizovatelských funkcí ze státu na úroveň krajů. Výhodou této sub-varianty je koncentrace rozhodujících

	<p>Ministerstva zahraničí jsou převedena na kraje (Hlavní město Praha) podle sídla zařízení.</p>	<p>typů služeb u jednoho zřizovatele. Určitým limitem je však stávající struktura služeb, která nereaguje na potřeby příslušného regionu. Rizikem této sub-varianty může být neochota zřizovat na úrovni regionu zařízení s vysoce specializovanou péčí (resp. celostátní působností). Tato varianta představuje zvýšené transformační náklady spojené s vytvořením podmínek (personálních, organizačních, finančních) na krajských úřadech pro výkon funkce zřizovatele. Odhad těchto nákladů činí cca 50 mil. Kč.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Celkové zhodnocení souladu varianty B II. 2 se základními cíli systému ochrany dětí:

Tato varianta reprezentuje úplné sjednocení systému služeb pro ohrožené děti a rodiny, je tedy zcela v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty B II. 2:

Proces sjednocení organizace a řízení služeb má ve všech sub-variantách významné nebo středně významné rozpočtové dopady. Úplně sjednocení služeb reprezentuje nejvyšší transformační náklady, zároveň jde o variantu s nejvyšším potenciálem pro efektivnější využívání dostupných zdrojů. Tato varianta totiž umožňuje provést zásadní restrukturalizaci priorit systému a s tím spojených výdajů. V současné době dochází na jedné straně k rozvoji nových typů služeb a podpory (např. v oblasti náhradní rodinné péče), aniž by zároveň došlo k omezování kapacit, u nichž klesá míra využití. To zvyšuje celkové náklady na systém. Bez provedení změn budou tyto náklady nadále stoupat, aniž by došlo k posílení oblastí, které jsou pro optimální fungování systému ochrany dětí klíčové (prevence, služby včasného řešení situace dětí atd.). Tato varianta umožňuje omezit nevyužitou lůžkovou kapacitu zařízení, optimalizovat počet zařízení a prostředky přesunout do oblasti terénních služeb.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty B II. 2:

Úplné sjednocení služeb zasahuje do všech oblastí systému. Vyžaduje provedení významných legislativních úprav, zpracování podrobných transformačních plánů atd. Je proto hodnocena jako varianta s vysokou mírou obtížnosti při realizaci.

Bodové hodnocení variant řešení oblasti B II.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
B II. 0	0	2	4	1,4
B II. 1	2	1	2	1,7
1a.	2	1	2	1,7
1b.	2	1	0	1,3
B II. 2	4	0	1	2,2
1a.	2	1	2	2,0
1b.	4	0	1	2,2
1c.	4	0	1	2,2
2a.	3	2	1	2,9
2b.	4	2	0	3,2
3a.	4	2	2	3,8
3b.	4	1	1	3,0

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta B II. 2 se sub-variantami 1b. (případně 1c.), 2a a 3a. Podle doporučené varianty je systém služeb v oblasti ochrany dětí gesčně sjednocen do sociální oblasti. Sjednocení se promítá do všech oblastí (řízení, kontrola, financování atd.). Tyto služby i nadále poskytují cílové skupině potřebné odborné vzdělávací, zdravotní a další služby. Dochází k převodu všech školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a dětských domovů pro děti do 3 let věku do sociální oblasti. Zároveň je doporučeno zvážit (na základě právních analýz), zda má být výkon ochranné výchovy oddělen a zajištěn specializovanými zařízeními v gesci školství nebo spravedlnosti. Činnost všech služeb v systému ochrany dětí je upravena sociální legislativou. Samostatně jsou upraveny kvalifikační podmínky pro výkon jednotlivých

odborností (zákon o pedagogických pracovních, právní úpravy výkonu zdravotnických povolání atd.). Služby převedené ze školské a zdravotnické oblasti a osoby pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany přecházejí do systému sociálních služeb. Jsou vytvořeny nové druhy sociálních služeb a oproti stávajícímu systému financování sociálních služeb je modifikován způsob finančního zajištění služeb v systému ochrany dětí. Zřizovatelské funkce jsou rozděleny mezi stát, kraje, obce a nestátní subjekty. Dosavadní zřizovatelská role vůči zařízením pro výkon ústavní výchovy je z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a z Ministerstva zdravotnictví převedena na Ministerstvo práce a sociálních věcí. Tato varianta nese významné transformační náklady (0,5 mld. Kč), zároveň jde o variantu s nejvyšším potenciálem pro efektivnější využívání dostupných zdrojů.

B III. Typologie služeb v systému ochrany dětí a minimální síť služeb

Varianta B III. 0. – zachování stávajícího stavu

Typologie (druhy) služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny jsou v současné době specifikovány několika právními předpisy (v závislosti na oblasti, v níž působí). Každá ze služeb má příslušnou rezortní legislativou specificky definovanou cílovou skupinu, registrační, kvalifikační a provozně-technické podmínky, a také způsob financování. Analýza sítě služeb poukázala na neprovázanost služeb, chybějící typy služeb (nebo jejich nedostatečnou kapacitu), což výrazně limituje efektivní řešení situace klienta.

Tabulka č. 6: Počet osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany působících v jednotlivých krajích ČR⁶⁶

Kraj	Počet osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany s působností v daném kraji
Hlavní město Praha	45
Jihočeský kraj	45
Jihomoravský kraj	34
Karlovarský kraj	10
Královéhradecký kraj	28
Liberecký kraj	26
Moravskoslezský kraj	53
Olomoucký kraj	28
Pardubický kraj	28
Plzeňský kraj	23
Středočeský kraj	35
Ústecký kraj	32
Vysočina	13
Zlínský kraj	34

⁶⁶ Podle seznamu osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany dle krajů 2015. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/14481>.

V České republice v současné době působí cca 350 fyzických a právnických **osob pověřených k výkonu sociálně právní ochrany**. Největší počet těchto subjektů působí v Moravskoslezském kraji (53), nejméně v Kraji Vysočina (13) – viz tabulku č. 6.

Činnost pověřených osob se do jisté míry prolíná s činností poskytovatelů sociálních služeb (jde v zásadě o poskytovatele sociálních služeb, řada organizací je registrována jako pověřená osoba i jako sociální služba). Jde v zásadě o poskytovatele sociálních služeb. Rozdílná právní úprava vyplývá především z časového nesouladu mezi dobou vzniku zákona o sociálně-právní ochraně dětí a zákona o sociálních službách.

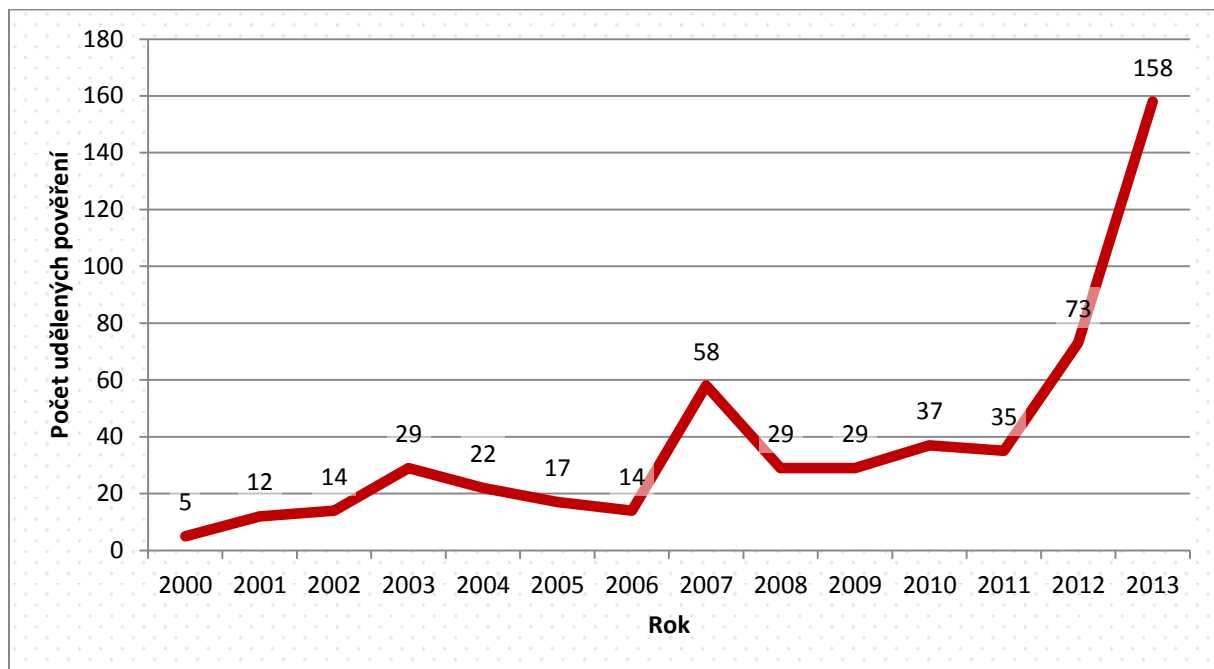
V posledních letech docházelo k určitému sblížení obou právních úprav. Prvním krokem bylo nastavení srovnatelných kvalifikačních a kvalitativních předpokladů pověřených osob vykonávajících práci s ohroženými dětmi a rodinami s poskytovateli sociálních služeb (mj. prostřednictvím standardů kvality sociálně-právní ochrany). V minulosti byl uplatňován výklad, podle něhož bylo nezbytné, aby poskytovatel sociálních služeb měl zároveň pověření k výkonu sociálně-právní ochrany dětí.⁶⁷

Tento metodický výklad byl zrušen „Doporučením Ministerstva práce a sociálních věcí k posouzení otázek souběhu poskytování služeb na základě pověření k výkonu sociálně-právní ochrany dětí a na základě registrace sociální služby“, ze dne 31. ledna 2013⁶⁸, podle něhož je „konkrétní fyzická nebo právnická osoba oprávněna vykonávat činnost v rozsahu oprávnění stanoveného jedním zákonem, aniž by bylo nezbytné současné udělení oprávnění podle druhého zákona“. Počet pověření k výkonu sociálně-právní ochrany se však rapidně zvýšil v roce 2013, kdy byl zaveden nový typ služeb na podporu výkonu pěstounské péče (viz graf č. 6).

⁶⁷ Metodický pokyn Ministerstva práce a sociálních věcí z roku 2007, č. j. 2007/9415-223.

⁶⁸ Čj. 2013/6907-211.

Graf č. 6: Vývoj počtu vydaných pověření k výkonu sociálně-právní ochrany v ČR v letech 2000 - 2013⁶⁹



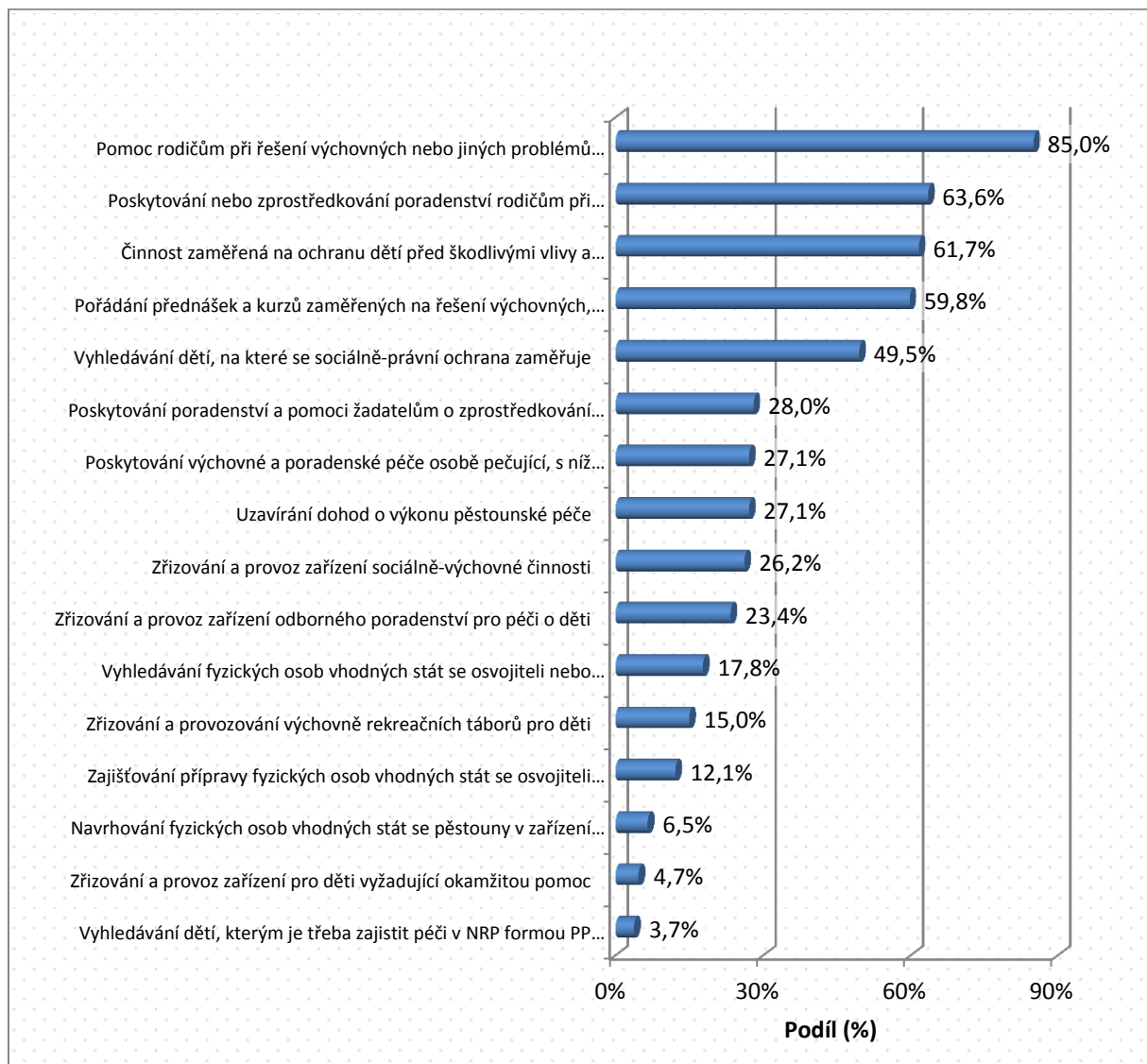
Přes toto navýšení je počet vydaných pověření k výkonu sociálně-právní ochrany nesouměřitelný s počtem registrací k poskytování sociální služby, kterých je cca desetkrát více. Osoby pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany mohou vykonávat celé spektrum činností (jak bylo řečeno, řada z nich se kryje s činnostmi vykonávanými v rámci poskytování sociálních služeb):

- vyhledávat ohrožené děti dle § 6 a § 10 odst. 1 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí (zároveň existuje obecná oznamovací povinnost „zařízení určených pro děti“, tedy i poskytovatelů sociálních služeb podle § 10 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí při identifikaci ohrožení dítěte),
- pomáhat rodičům při řešení výchovných a jiných problémů souvisejících s péčí o dítě podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí; poskytovat nebo zprostředkovávat rodičům poradenství při výchově a vzdělávání dítěte a při péči o dítě zdravotně postižené podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí (podobné činnosti poskytují sociálně-aktivizační služby dle § 65 zákona o sociálních službách, služby sociální poradenství dle § 37 zákona o sociálních službách, případně služba rané péče dle § 54 zákona o sociálních službách),

⁶⁹ Analýza sítě služeb pro práci s rodinami a dětmi, SocioFactor (2014).

- pořádat v rámci poradenské činnosti přednášky a kurzy zaměřené na řešení výchovných, sociálních a jiných problémů souvisejících s péčí o dítě a jeho výchovou podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o sociálně-právní ochraně dětí (v rámci sociálních služeb jsou zároveň poskytovány vzdělávací činnosti)
- vykonávat činnost zaměřenou na ochranu dětí před škodlivými vlivy a předcházení jejich vzniku podle § 31 a 32 zákona o sociálně-právní ochraně dětí (jde o typickou službu sociální prevence).
- zřizovat zařízení odborného poradenství pro péči o děti podle § 40 zákona o sociálně-právní ochraně dětí zaměřené na řešení vzájemných vztahů rodičů a jejich dětí, péče rodičů o děti zdravotně postižené, poskytovat rady ve věcech výchovy a výživy dětí a v dalších otázkách týkajících se rodinných, sociálních a mezigeneračních problémů vyplývajících z péče o děti (jde v zásadě o sociální služby odborného sociálního poradenství),
- zřizovat zařízení sociálně-výchovné činnosti podle § 41 zákona o sociálně-právní ochraně dětí zajišťujících programy rozvíjení sociálních dovedností, výchovných činností a využití volného času (podobné činnosti vyvíjejí např. nízkoprahová zařízení pro děti a mládež dle § 65 zákona o sociálních službách, které „poskytují ambulantní, popřípadě terénní služby dětem ve věku od 6 do 26 let ohroženým společensky nežádoucími jevy, cílem služby je zlepšit kvalitu jejich života předcházením nebo snížením sociálních a zdravotních rizik souvisejících se způsobem jejich života, umožnit jim lépe se orientovat v jejich sociálním prostředí a vytvářet podmínky k řešení jejich nepříznivé sociální situace“).

V zásadě existují pouze dva typy pověření, které se nekryjí se žádnou z existujících sociálních služeb a to pověření ke zřizování zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (§ 42 a násl. zákona o sociálně-právní ochraně dětí) a služby působící v oblasti náhradní rodinné péče. Činnost osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany se přitom zaměřuje zejména na aktivity, které se s poskytováním sociálních služeb překrývají (viz graf č. 7).

Graf č. 7: Podíl jednotlivých typů pověření k výkonu sociálně-právní ochrany⁷⁰

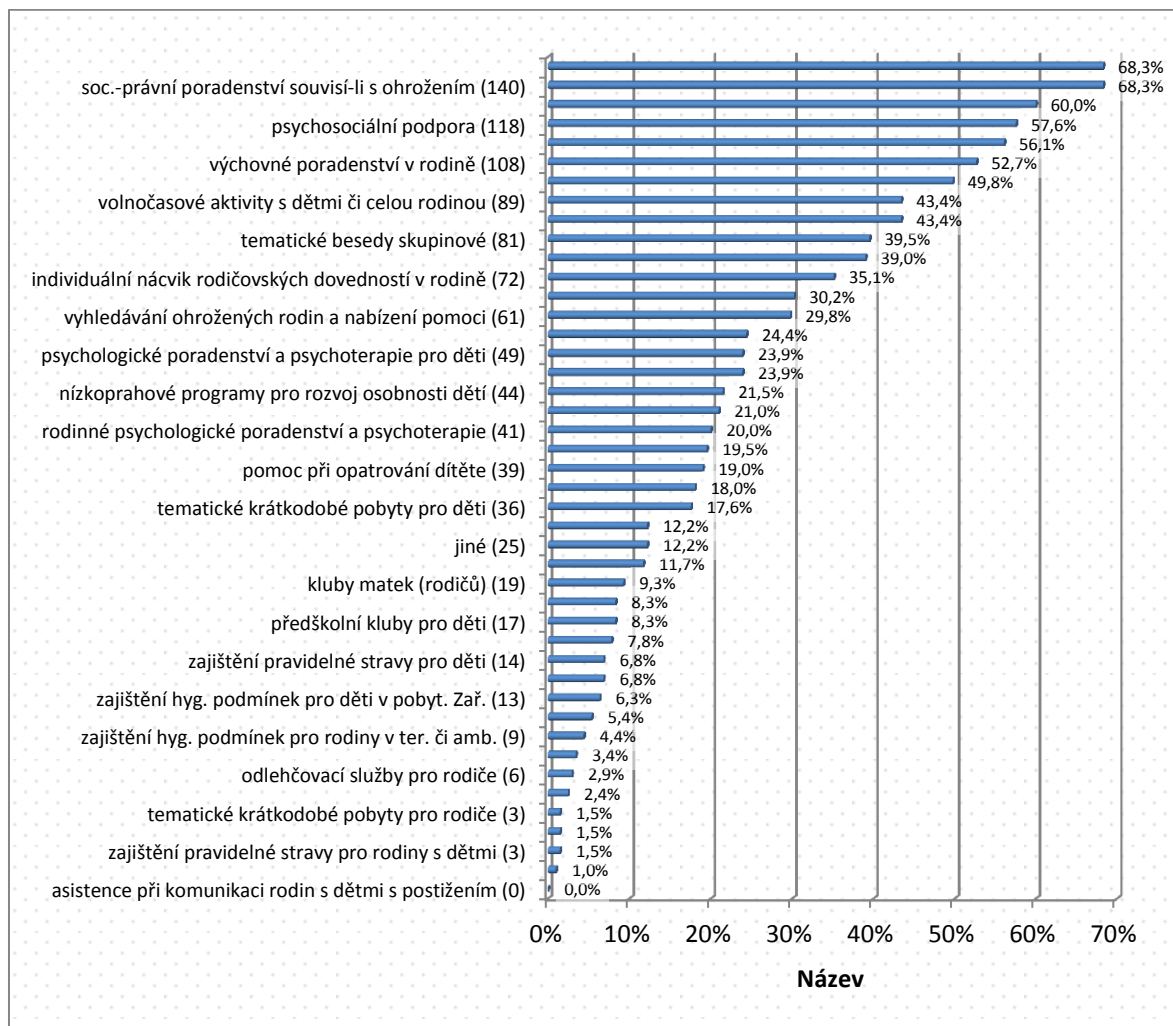
Další významný okruh služeb pro ohrožené děti a rodiny reprezentují **poskytovatelé sociálních služeb**, zejména těchto druhů: odborné sociální poradenství (§ 37 odst. 3 zákona o sociálních službách), domovy pro osoby se zdravotním postižením (§ 48), raná péče (§ 54), azylové domy (§ 57), domy na půli cesty (§ 58), krizová pomoc (§ 60), intervenční centra (§ 60a), nízkoprahová zařízení pro děti a mládež (§ 62), sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi (§ 65), terénní programy (§ 69), sociální služby poskytované ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče (§ 52 zákona o sociálních službách). Podrobné údaje o dostupnosti jednotlivých druhů služeb,

⁷⁰ Analýza sítě služeb pro práci s rodinami a dětmi, SocioFactor (2014).

jejich zastoupení v jednotlivých regionech ČR a atd. obsahuje ve vysoké míře podrobnosti (včetně grafického zpracování) Analýza sítě služeb.

V dílčím tématu B II. věnovaném gesčnímu sjednocení systému bylo doporučeno, aby došlo ke sjednocení všech služeb pro ohrožené děti a rodiny do (modifikovaného) systému sociálních služeb. Z hlediska typologie služeb je důležité identifikovat, zda současné vymezení sociálních služeb pro ohrožené rodiny a děti pokrývá všechny potřebné aktivity, případně, zda naopak nedochází k překryvu s jinými typy služeb. Již byla popsána relativní blízkost mezi činnostmi osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany a některých druhů sociálních služeb. To lze demonstrovat na příkladu rozboru činnosti sociálně-aktivizačních služeb (graf č. 8).

Graf č. 8: Podrobný rozbor nejčastějších činností poskytovatelů sociálně-aktivizačních služeb pro rodiny s dětmi⁷¹



⁷¹ Analýza sítě služeb pro práci s rodinami a dětmi, SocioFactor (2014).

Je tedy zřejmé, že ke sjednocení by mělo dojít v první fázi v samotné sociální oblasti, když institut pověření k výkonu sociálně-právní ochrany ztratil pro řadu vykonávaných aktivit praktický smysl. Byly však zároveň uvedeny příklady služeb, které lze poskytovat pouze na základě pověření k výkonu sociálně-právní ochrany, protože je žádný z existujících typů sociální služby nepokrývá. I další typy služeb (například pobytová zařízení ve školské nebo zdravotnické oblasti) nemají v současném systému sociálních služeb odpovídající ekvivalent. Poskytovatel takové služby tak může širší spektrum činností poskytovat pouze tak, že získá oprávnění v různých oblastech. Jednotlivé oblasti se však významně liší v úpravě odborné způsobilost, standardů kvality, vykazování a financování výkonů atd.⁷² Souběžná činnost v několika různých režimech vyvolává problémy nejen na straně provozovatele služeb, ale také systému, který hodnotí kvalitu poskytovaných služeb a sleduje efektivitu využívání veřejných zdrojů.

Jedním z výstupů pilotního ověřování minimální sítě služeb je zjištění, že v systému chybí zejména následující typy služeb:

- a) služby podpory rozvoje rodičovských kompetencí,
- b) služby pomáhající řešit běžné záležitosti denního života (provoz domácnosti, úklid, vaření, nakládání s finančními prostředky atd.), stávající služby jsou často koncipovány jako odborná (terapeutická) pomoc, pro část klientů jde o služby „vysokoprahové“,
- c) pobytové služby pro celé rodiny (resp. celý systém sociálního bydlení),
- d) specializované služby pro děti s kombinovanými potřebami.

Současný poskytovatel se buď zaměřuje na terénní (ambulantní) službu nebo na poskytování služby pobytové (odborná pomoc je vázána na nutné umístění dítěte nebo rodiče s dítětem do pobytové služby). Chybí typy služeb, které by nabízely potřebné odborné kapacity ve všech formách činností.

⁷² Tyto rozdíly jsou podrobně popsány v dokumentu Ministerstva práce a sociálních věcí „Metodika zpracování plánu transformace pobytových zařízení v oblasti péče o ohrožené děti“ z roku 2014 (dále v textu jen „Metodika zpracování transformačních plánů“) Dostupné z: www.mpsv.cz/files/clanky/18291/priloha_7.pdf.

Celkové zhodnocení souladu varianty B III. 0 se základními cíli systému ochrany

děti: Současná typologie služeb odpovídá roztržštěné struktuře systému. Poskytovatel služby je vázán „resortním“ zařazením služby. Systém není nastaven podle potřeb dítěte, naopak klient systému se musí přizpůsobovat vnitřním pravidlům činnosti služby. Pro některé z dětí tak v tuto dobu neexistující odpovídající druhy služeb, které by dokázaly reagovat komplexně na jejich potřeby. Současný stav je v převažujícím nesouladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty B III. 0:

Toto dílčí téma se zabývá spíše koncepčními a procesními záležitostmi. Jde o variantu rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty B III. 0:

U stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

Varianta B III. 1. Sjednocení typologie služeb pro ohrožené rodiny a děti včetně definice minimální sítě služeb

Tato varianta se váže na optimalizační řešení doporučené v rámci dílčího tématu B II. Sjednocení služeb do sociální oblasti vyžaduje provést definici zcela nových typů služeb. Umožňuje však zároveň zacelit mezery systému, zejména v dostupnosti služeb a jejich přizpůsobení potřebám klientů. Varianta B III. 1 nabízí řešení založené na třech základních pilířích:

1. (Sjednocená) právní úprava pokrývá všechny typy služeb pro ohrožené rodiny s dětmi. Jsou definovány nové typy služeb. Zákon umožňuje kombinovat různé činnosti a vytvořit mezioborové služby nebo poskytovatele nabízející různé formy služby (při zachování základní principů systému ochrany dětí definovaných v rámci dílčího tématu A II. Návrhu optimalizace).
2. Dostupnost je zajištěna (minimální) sítí služeb. Je žádoucí stanovit odpovědnému orgánu veřejné správy zajistit dostatečnou kapacitu služeb v daném regionu.
3. Je stanovena jasná strategie pro vznik nových služeb, případně transformaci služeb stávajících.

Co se týče typologie služeb, vycházel zpracovatel Návrhu optimalizace zejména z Metodiky zpracování transformačních plánů, která definovala několik typů stěžejních služeb v novém systému ochrany dětí. Tuto typologii modifikoval podle výsledků pilotního ověřování sítě služeb, které proběhlo v rámci Individuálního projektu (viz tabulka č. 8).

Tabulka č. 8: Typologie některých chybějících služeb v systému péče o ohrožené děti

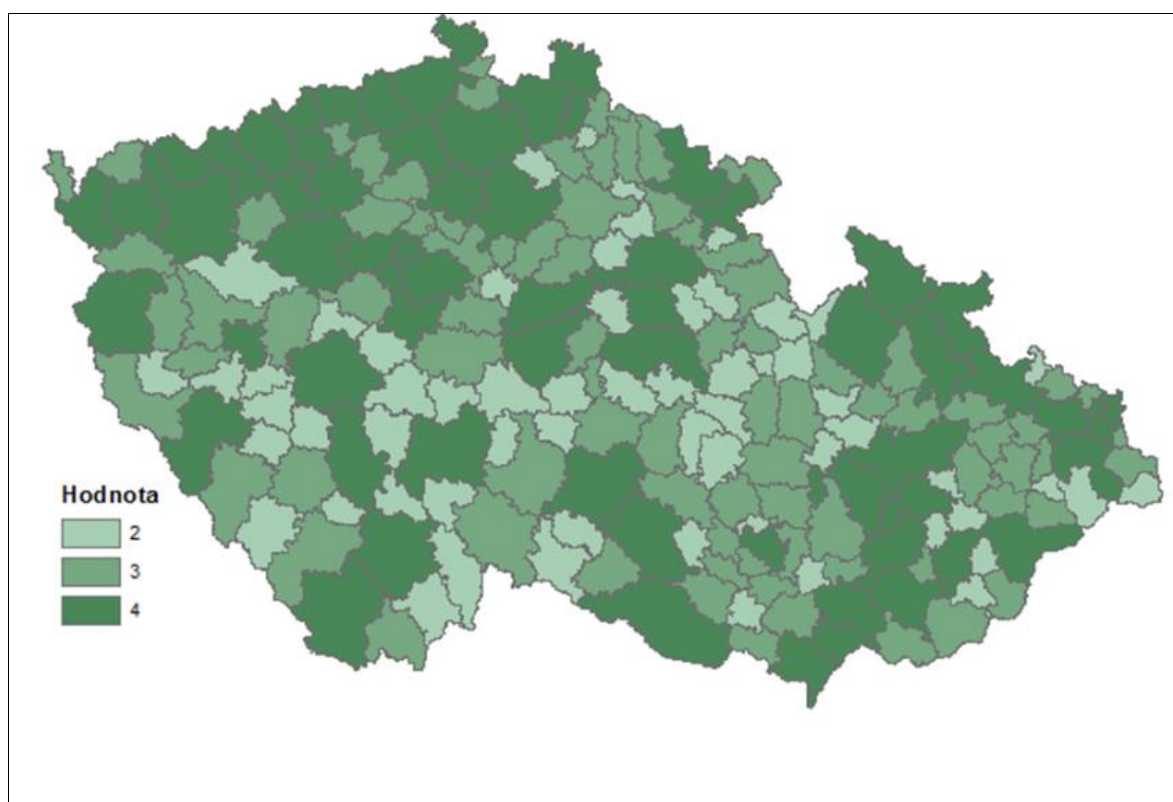
Typ služby	Klíčové činnosti služby
Terénní služby na podporu rodiny	a) praktická podpora rodin v nepříznivé situaci (podpora rozvoje rodičovských kompetencí, podpora vedení domácnosti), b) pomoc s vedením domácnosti, péčí o dítě, při výchově dětí (poradenství, doprovázení, praktický nácvik dovedností v přirozeném prostředí klienta),

	<p>c) pomoc při péči o děti se zdravotním znevýhodněním (ošetřovatelská péče a další zdravotní služby, které lze poskytovat v rodinném prostředí), tedy flexibilní terénní tým pro podporu dětí s postižením a jejich rodin v jejich domácnostech.</p>
Služby komplexní péče o dítě	<p>a) poskytování odborných mezioborových služeb pro děti a rodiny (sociální pracovník, pediatr, psycholog, terapeut, psychiatr), primárně na terénní a ambulantní úrovni (služby zaměřené na děti, které potřebují zvýšenou míru podpory pro jejich zdravotní, mentální či kombinované postižení)</p> <p>b) služby dlouhodobé podpory ve formě intenzivní ošetřovatelské péče, rehabilitace,</p> <p>c) zajištění odlehčovací péče</p> <p>d) nácvik dovedností pečujících osob a jejich vzdělávání.</p>
Nízkokapacitní pobytové služby pro děti vyžadujících zvýšenou míru podpory⁷³	<p>a) služby pro starší děti s výchovnými problémy, které nechťejí či nemohou být se svými rodinami a vyjádřili se negativně i k otázce případné náhradní rodinné péče,</p> <p>b) pro děti, které dočasně nebo dlouhodobě potřebují specializovanou pobytovou péči (děti s autistickou poruchou, se závažnou duševní poruchou, starší děti s výchovnými problémy, děti se závislostmi atd.), zařízení by se mělo profilovat pro jednu z takto úzce ohraničených cílových skupin,</p> <p>c) děti, které vyžadují intenzivní pomoc a péči z důvodu traumatu, které prožily ve vlastní rodině (týrání a zneužívání, rodičovský konflikt), a to formou krátkodobého pobytu než bude nalezena vhodná péče v náhradním rodinném prostředí.</p>
Pobytové služby pro celé rodiny	<p>a) funkce existenčního bydlení pro osoby v bytové nouzi, ale zároveň zajišťuje systematickou sociální práci s rodinou směřující k úpravě poměrů v rodině a jejího návratu do přirozeného prostředí,</p> <p>b) krizový krátkodobý pobyt dítěte a alespoň jedné osoby jemu blízké,</p> <p>c) pomoc ženám-matkám, které se staly obětí domácího násilí atd.</p>

⁷³ Nízkokapacitní pobytová služba je definována jako služba s maximální kapacitou 12 lůžek.

Vedle pestrého spektra odborných služeb je další zásadou zajištění jejich dostupnosti. Na základě průběžného vyhodnocování potřebnosti (dílčí téma B I. Návrhu optimalizace) je stanovována minimální kapacita základních typů odborných služeb v daném regionu. Varianta B III. 1 provádí rozbor alternativ určení orgánu veřejné správy, v jehož kompetenci bude stanovení minimální sítě služeb. Definice minimální sítě služeb musí vycházet ze specifík daného regionu, neboť míra ohrožení dětí a rodin se v jednotlivých částech ČR významně liší (viz mapu č. 5). Podobný princip je uplatněn i v případě stanovení kapacit orgánů sociálně-právní ochrany.

Mapa č. 5: Míra ohrožení dětí a rodin v ČR dle jednotlivých obcí s rozšířenou působností ⁷⁴



Současně s typologií (nových) služeb je totiž třeba řešit otázku jejich vzniku. V zásadě přicházejí v úvahu dvě základní možnosti. Vznik zcela nových služeb nebo transformace (případně rozšíření činnosti) stávajících poskytovatelů. Obě tyto varianty jsou u jednotlivých typů služeb zhodnoceny. Jedním z klíčových faktorů pro

⁷⁴ Sociodemografická analýza, Mapy rozložení ohrožení dětí a rodin v ČR, SocioFactor (2013).

hodnocení je jednoznačným trend posledních let spočívající v postupném snižování počtu dětí v ústavních zařízeních (viz tabulka č. 7).

Tabulka č. 7: Trend vývoje počtu dětí v ústavní péči v České republice v letech 2009 až 2013

Rok	Školská zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy	Dětské domovy pro děti do 3 let věku	Domovy pro osoby se zdravotním postižením	Celkový počet dětí v ústavní výchově
2009	7878	1391	1063	10332
2010	7397	1513	926	9836
2011	7150	1428	834	9412
2012	6941	1397	769	9107
2013	6549	1233	646	8428

B III.1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	V systému ochrany dětí jsou zavedeny nové typy služeb.	Právní úprava, která bude řešit otázku sjednocení systému ochrany dětí, bude zároveň obsahovat definici nových druhů služeb. Tyto nové typy služeb reagují na potřeby dětí a rodiny, jsou koncipovány na základě zásady mezioborové spolupráce. Jde o zásadu, která sama o sobě nemá rozpočtové dopady. Je nutná změna současné legislativy.
2	Je určena minimální síť služeb, která musí být k dispozici v každém regionu.	Příslušný orgán veřejné správy na základě průběžného vyhodnocování potřeb dětí a rodin a navazujícího střednědobého plánování stanovuje minimální síť služeb (odbornost, kapacity), která je v daném regionu k dispozici. Tato síť je stanovována za participace cílové skupiny. Jde o jednu z základních podmínek pro garanci nároků cílové skupiny specifikovanou v dílčím tématu A I. Návrhu optimalizace. Pro dosažení

		této garance je nutno tuto povinnost stanovit obecně závazným právním předpisem. Zároveň musí být příslušné úrovni veřejné správy vytvořeny podmínky pro financování této sítě.
2a.	Podobu minimální sítě služeb určuje stát (právním předpisem, příp. prostřednictvím standardů kvality systému ochrany dětí).	V této sub-variantě je garance minimální sítě služeb odpovědností státu. V současné době má stát v rukou většinu rozhodujících finančních a právních nástrojů. Jde tedy o variantu s relativně nižší obtížností realizovatelnosti. Nevýhodou této varianty je centralizace, nedostatek relevantních informací a situací v jednotlivých regionech, obtížnější zapojení zástupců cílové skupiny a obcí do klíčových rozhodovacích procesů. Zvýšení náklad na vytvoření minimální sítě služeb jsou stanoveno kvalifikovaným odhadem na 500 mil. Kč ročně (náklady nad rámec dopadů vyčíslených v rámci dílčího tématu A I.).
2b.	Podobu minimální sítě služeb určuje kraj prostřednictvím povinně zpracovávaného plánu služeb v oblasti ochrany dětí.	Varianta, kdy minimální síť služeb garantuje kraj, je nejbližší současnému stavu, kdy je kraj rozhodujícím prvkem střednědobého plánování, registračním orgánem atd. Kraje mají již dnes k dispozici také některé finanční nástroje. Výhodou této varianty je možnost vzniku služeb s krajskou působností (vysoce specializované služby). Kraje mohou lépe než stát zapojit do rozhodovacích procesů zástupce cílové skupiny a obcí. Vzhledem k uvažovanému způsobu financování prostřednictvím garantované dotace státu je v procesu střednědobého plánování nutno zakotvit schvalovací prvek, nebo transparentně stanovená kritéria, na jejichž základě je plán stanovován (systém sledování a vyhodnocování potřeb klientů). Rozpočtové dopady této sub-varianty odpovídají nákladům vyčísleným v rámci sub-varianty 2a.
2c.	Podobu minimální sítě služeb určuje obec s rozšířenou působností	Jde o variantu, která nejvíce odpovídá principu decentralizace a soustředění

	prostřednictvím povinně zpracovávaného plánu služeb v oblasti ochrany dětí.	všech rozhodujících nástrojů pro řešení situace dětí a rodin na úroveň obcí. Tato varianta zajišťuje nejvyšší míru participace cílové skupiny, propojení rozhodovacích procesů se znalostí místního prostředí a podmínek. Nevýhodou této varianty je poměrně malá velikost správních obvodů (ta je však řešitelná prostřednictvím spolupráce několika obcí). Plánování služeb na úrovni obce je prozatím nepovinnou záležitostí. Jde spíše o variantu cílovou, související s posilování celkovým posilováním kompetencí obcí. Rozpočtové dopady této sub-varianty odpovídají nákladům vyčísleným v rámci sub-varianty 2a.
3.	Je určena strategie pro vznik nových typů služeb v systému ochrany dětí. Je přitom respektována zásada subsidiarity aktivit veřejného sektoru.	Formou strategického plánování je určeno, jakým způsobem budou nové typy služeb vznikat. Jde o zásadu, která výrazně přispívá k transparentnosti systému, což umožňuje dlouhodobé plánování na straně stávajících i potenciálních poskytovatelů služeb.
3a.	Chybějící typy služeb vznikají jako zcela nové služby. Veřejná správa vytváří podpůrné mechanismy pro vznik nových služeb.	Tato sub-varianta vytváří rovné podmínky pro všechny potenciální poskytovatele nových typů služeb. Tuto variantu lze realizovat například formou otevřených řízení, v nichž jsou stanoveny podmínky poskytování služeb (včetně potřebných kapacit). Toto řízení je určeno pro podporu vzniku nových služeb. Jejich podpora ze strany veřejné správy bude záviset na osvědčení potřebnosti (viz dílčí téma B I. Návrhu optimalizace). Do tohoto řízení se může přihlásit stávající poskytovatel služeb i nový. Výhodou této varianty je využití širšího potenciálu zdrojů pro poskytování služeb v systému ochrany dětí. Tato varianta představuje největší rozpočtový dopad, neboť v případě neúspěchu stávajících poskytovatelů (veřejných) služeb bude nutné řešit jejich další existenci.
3b.	Služby vznikají především transformací stávajících typů služeb na nové typy	Tato sub-varianta klade důraz na maximální využití stávajících lidských

	(mezioborových) služeb a jejich začleněním do minimální sítě služeb. Stát (resp. veřejná správa) vytváří mechanismy podporující transformaci stávajících poskytovatelů služeb.	a materiálních zdrojů z již existujících služeb. Tato varianta má rozpočtový dopad v podobě transformačních nákladů na změnu činnosti stávajících služeb.
3c.	Kombinace řešení popsaných v sub-variantách 3a. a 3b.	Výhodou této sub-varianty je její snadnější realizovatelnost a zapojení nejširšího možného okruhu zdrojů. Nevýhodou je riziko vzniku nerovného postavení poskytovatelů služeb (veřejným službám se dostane od zřizovatelů vyšší míry podpory, zřizovatelé budou zároveň těmi orgány, které budou služby v otevřeném řízení vybírat).

Celkové zhodnocení souladu varianty B III. 1 se základními cíli systému ochrany dětí: Vznik služeb reagujících flexibilně na potřeby cílové skupiny a zajišťující dostupnost těchto služeb je plně v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty B III. 1: Tato varianta má významné rozpočtové dopady především v podobě nutných transformačních nákladů. Ty jsou souhrnně vyčísleny v kapitole č. V Návrhu optimalizace.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty B III. 1: Tato varianta představuje zásadní korekce současného stavu v oblasti typologie služeb a zajištění minimální sítě služeb. Jde o variantu s vyšší mírou obtížnosti v oblasti realizovatelnosti.

Bodové hodnocení variant řešení oblasti B III.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
A II. 0.	1	2	4	1,9
B III. 1.	4	0	1	2,2
2a.	3	0	3	2,1
2b.	4	0	3	2,6
2c.	4	0	2	2,4
3a.	4	0	1	3,0
3b.	3	1	2	2,5
3c.	3	1	2	2,5

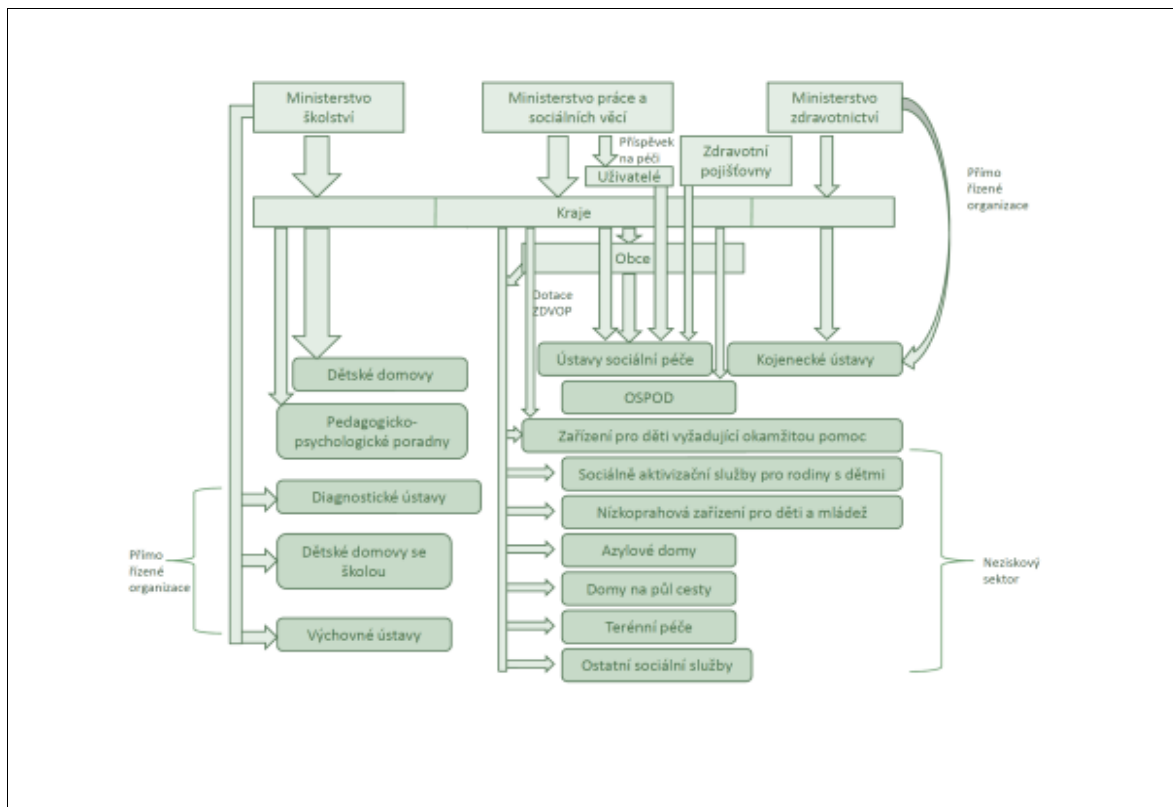
Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta B III. 1 se sub-variantami 2b. a 3a. V systému ochrany dětí jsou zavedeny typologicky nové typy služeb reagující na potřeby dětí a rodiny, koncipované na základě zásady mezioborové spolupráce. Je zároveň určena minimální síť služeb, která musí být k dispozici v každém regionu. Podobu minimální sítě služeb určuje kraj prostřednictvím povinně zpracovávaného plánu služeb v oblasti ochrany dětí. Do tohoto procesu jsou intenzivně zapojeni zástupci cílové skupiny a obcí. Je určena strategie pro vznik nových typů služeb v systému ochrany dětí. Je přitom respektována zásada subsidiarity aktivit veřejného sektoru. Veřejná správa vytváří podpůrné mechanismy pro vznik nových služeb, například formou otevřených řízení na zajištění služeb v rámci minimální sítě. Jde o podpůrný mechanismus určený pro fázi vzniku služeb. Jejich další podpora ze strany veřejné správy závisí na osvědčení potřebnosti služby (viz dílčí téma B I. Návrhu optimalizace). Tato varianta představuje zvýšené náklady na garanci existence minimální sítě služeb, které jsou kvalifikovaným odhadem stanoveny na cca 500 mil. Kč ročně.

B IV. Systém financování sítě služeb

Varianta B IV. 0. – zachování stávajícího stavu

Podobně jako je rozříštěna řídicí struktura, je nejednotný a nepřehledný i systém financování (viz graf č. 9). Každý systém uplatňuje jiné principy a jiné priority.

Graf č. 9: Schéma finančních toků v systému péče o ohrožené děti⁷⁵



Rozhodujícím finančním zdrojem v sociální oblasti jsou prostředky v systému sociálních služeb. Jde jednak o prostředky, které jsou distribuovány mezi potenciální klienty sociálních služeb prostřednictvím nepojistné dávky příspěvek na péči (objem této dávky se ročně pohybuje mezi 18 – 20 mld. Kč). Do systému služeb se navrací však jen část těchto prostředků. Výše úhrady je limitována vyhláškou Ministerstva práce a sociálních věcí.⁷⁶ Nárok na příspěvek na péči má v zákonem stanovených případech přímo poskytovatel sociálních služeb, který je zapsán v registru

⁷⁵ Křístek & Pavloková & Bittner & Vyhnánek (2010).

⁷⁶ Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

poskytovatelů sociálních služeb a mimo to také („školský“) dětský domov. Činnost registrovaných poskytovatelů sociálních služeb je kromě úhrad klientů financována především účelovou dotací ze státního rozpočtu (mechanismus poskytování dotace je popsán v části B. I. Návrhu optimalizace. Pro rok 2015 je ve státním rozpočtu vyčleněno na tyto dotace 7,85 mld. Kč (v roce 2014 to bylo 7,4 mld. Kč, v roce 2013 6,5 mld. Kč). Prioritou dotačního řízení je sice podpora terénních a ambulantních služeb, nenavyšování pobytových služeb sociální péče a podpora sociálních služeb zaměřených na podporu dětí ohrožených sociálním vyloučením, včetně podpory jejich případných pěstounských rodin,⁷⁷ detailní rozbor (Analýza sítě služeb) poukazuje na skutečnost, že podpora zmíněných typů služeb je nedostatečná.

V oblasti sociálně-právní ochrany probíhá financování vybraných typů pověřených osob na bázi zákonného nároku na státní příspěvek, konkrétně jde o zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (objem cca 290 mil. Kč ročně) a organizace zajišťující služby pro naplnění práv a povinností pěstounů (objem státního příspěvku činí cca 500 mil. Kč ročně). Financování výkonu ostatních druhů pověření současný systém sociálně-právní ochrany dětí neřeší.

Provoz školských zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy je zabezpečován dvěma základními finančními zdroji: prostředky státního rozpočtu, tzv. normativy, určenými zejména na financování personálních nákladů (v roce 2013 šlo o 2,76 mld. Kč, což představuje cca 77 % finančních zdrojů poskytovaných těmto službám z veřejných rozpočtů), a prostředky zřizovatelů, které jsou určeny především na financování běžného provozu (v roce 2013 bylo z krajských rozpočtů poskytnuto 347 mil. Kč, tj. cca 23% podíl na prostředcích poskytovaných z veřejných rozpočtů). Na financování pobytu dítěte se podílí i rodiče nebo jiní zákonní zástupci dítěte, jde však jen o doplňkové zdroje. Činnost dětských domovů pro děti do 3 let věku ve zdravotnické oblasti je (vedle úhrad ze strany rodičů) financována plně zřizovatelem (jde o cca 700 mil. Kč ročně). Detailní rozbor všech výdajů směřovaných do oblasti péče o ohrožené děti a rodiny svědčí o preferenci pobytové péče před službami terénního a ambulantního charakteru.

⁷⁷ Dostupné na <http://www.mpsv.cz/files/clanky/16312/Principy.pdf>.

Návrh optimalizace proto řeší nejen otázku mechanismů a systémů financování, ale rovněž vnitřní struktury výdajů. Ta je navázána na měření efektivity celého systému, zabývá se jí proto zejména kapitola D IV. Návrhu optimalizace. Je však zřejmé, že při uplatnění jakýchkoliv variant způsobu financování je nutná restrukturalizace stávajících výdajů veřejných rozpočtů, posílení výdajů na preventivní aktivity a omezování prostředků vynakládaných na nejnákladnější způsob řešení formou pobytové služby. Je rovněž nutné při aplikaci všech variant sjednotit financování (jako součást organizačního sjednocení systému). Bez tohoto sjednocení nelze odstranit stávající duplicity financování či naopak deficity zdrojů v některých částech systému.

Celkové zhodnocení souladu varianty B IV. 0 se základními cíli systému ochrany dětí: Současné procesy v oblasti financování nereagují na skutečnou potřebnost služby, ani nezajišťují garanci financování. Jsou proto v převažujícím nesouladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty B IV. 0: Jde o současný stav financování, je proto hodnocen jako rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty B IV. 0: U stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

Varianta B IV. 1 – systém financování založený na úhradě ze strany klienta

Stejně jako je tomu u způsobu definice „zakázky“ služby, i v případě její úhrady existují dva základní přístupy. V obou se nakládá s veřejnými prostředky. V prvním případě je odpovědnost přenesena na klienta, v druhé variantě je preferována větší kontrola ze strany veřejné správy. V úvahu připadá ještě varianta třetí a tou je systém financování založený na pojistném principu (je využíván např. ve Spolkové republice Německo). Ten by však představoval naprosto zásadní změnu systému přesahující oblast ochrany dětí. Z tohoto důvodu se zpracovatel zaměřil pouze na posouzení variant „nepojistného“ charakteru.

B IV.1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	Děti a rodiny s dětmi v závislosti na své situaci dostávají finanční příspěvek (účelovou dávku), jehož prostřednictvím hradí potřebné služby.	Tato varianta předpokládá nutnost precizní definice nároku klienta na pomoc a podporu ze strany služeb. Výhodou této varianty je posilování samostatnosti klienta a jeho spoluodpovědnosti za řešení situace. Nevýhodou může být snížení veřejné kontroly při čerpání veřejných zdrojů, nutnost zavedení pojistek proti zneužívání systému a následných kontrolních mechanismů.
1a.	Klient dostává příspěvek (dávku) v závislosti na své situaci. Klient rozhoduje o užití prostředků, v této oblasti je mu ze strany veřejné správy poskytováno poradenství.	Tato sub-varianta přenáší těžší odpovědnost za řešení vlastní situace na klienta. Jde o princip uplatňovaný v sociálních službách u osob závislých na pomoci jiné osoby (příspěvek na péči). Nevýhodou této sub-varianty je možnost, že prostředky vynakládané veřejnými rozpočty za účelem pomoci, budou využívány jiným způsobem. Výhodou této sub-varianty je aktivizace širšího okruhu možností pro řešení situace klienta (nemusí jít jen o formální typy služeb).
1b.	Klientovi není příspěvek vyplácen přímo. Je definován nárok, finanční prostředky jsou však poskytovány přímo poskytovateli služby.	V této sub-variantě bude dávka poskytována „virtuálně“. Klientovi vznikne nárok na pomoc, finanční příspěvek však bude uhrazen přímo poskytovateli služby, jehož si klient vybere. Jde o postup, který

		je obdobně využíván v oblasti služeb na podporu pěstounské péče (státní příspěvek na výkon pěstounské péče).
1c.	Veřejná správa se podílí na úhradě služby za spoluúčasti klienta.	Jde o kombinaci obou předchozích sub-variant a posílení motivačního prvku finanční spoluúčasti klienta. Určité riziko může představovat situace, kdy klient nebude schopen z vlastních zdrojů spoluúčast hradit. Toto riziko lze eliminovat výčtem situací, kdy je klient od spoluúčasti na hrazení služby osvobozen.
2.	Využívání příspěvku je kontrolováno.	Vzhledem k tomu, že jde o prostředky veřejných rozpočtů, je účelovost, efektivnost a hospodárnost využívání těchto zdrojů kontrolována.
2a.	Probíhá obecná kontrola využívání příspěvku.	Jde o systém využívaný v oblasti sociálních služeb, kde je na základě podrobných statistických dat sledováno nakládání s příspěvkem na péči a prováděny případné korekce systému (v minulosti proběhlo např. snížení příspěvku na péči v I. stupni závislosti). Výhodou tohoto systému kontroly jsou relativně nízké náklady, které je nutno vynakládat na systém sledování výdajů. Nevýhodou je malá pružnost systému (je vázána na legislativní změny).
2b.	Probíhá přímá kontrola využívání příspěvku (dávky).	Další variantou je provádění detailní kontroly nakládání s prostředky účelového příspěvku (dávky). Nevýhodou této varianty je velká administrativní zátěž a z toho plynoucí vysoké náklady na provoz kontrolního systému.

Celkové zhodnocení souladu varianty B IV. 1 se základními cíli systému ochrany

děť: varianta obsahuje prvky, které mají přispět k jednoznačnější definici potřebnosti odborných služeb prostřednictvím klienta služby. Vytváří také motivaci pro větší aktivity rodičů a dalších osob odpovědných za výchovu dítěte a jejich intenzivnější zapojení do řešení situace ohroženého dítěte (mají k dispozici finanční nástroj). Varianta je souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty B IV. 1:

Jak ukazuje zkušenost ze systému sociálních služeb (nakládání s příspěvkem na péči), jde o způsob financování, který vyvolává velký tlak na veřejné rozpočty. Tato varianta má výrazné rozpočtové dopady.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty B IV. 1:

Tato varianta sice využívá některé prvky, které jsou využívány ve stávajícím systému sociálních služeb, pouze však u služeb sociální péče. Znamená významný zásah do současného způsobu financování. Jde o variantu s vysokou mírou obtížnosti v oblasti realizovatelnosti.

Varianta B IV. 2 – systém financování založený na garantovaném úhradě služby ze strany veřejné správy

B IV. 2	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	Poskytnuté služby jsou hrazeny poskytovateli orgánem veřejné správy.	Jde o variantu, která odpovídá větší ingerenci veřejné správy do systému služeb v systému ochrany dětí. Způsob úhrady služby odpovídá procesu zadání zakázky.
1a.	Poskytovateli služby je hrazena (garantovaná) dotace nebo příspěvek na činnost služby.	Jde v zásadě o stávající systém, kdy je většina služeb v oblasti ochrany dětí hrazena formou dotace, příspěvku zřizovatele nebo státního příspěvku. Oproti současnému systému by však došlo k přesnější specifikaci nároků na úhradu služby, tedy k posunu ke státem garantovanému financování služeb. Výhodou této sub-varianty je relativně nízká administrativní náročnost a ohraničení jasným výdajovým rámcem. Nevýhodou může být nízká efektivita nakládání s prostředky a nižší vazba mezi potřebami klientů a prostředky vynakládanými z veřejných rozpočtů. Dotace či státní příspěvek je vždy do jisté míry paušální platbou. Toto riziko však lze odstranit propracovaným systémem sledování potřebnosti služeb a efektivity jejich výkonů.
1b.	Hrazení služby na základě úhrady konkrétních výkonů.	V této sub-variantě se uvažuje se systémem úhrady po skutečném provedení určitého úkonu v systému ochrany dětí. Výhodou této sub-varianty je možnost sledování efektivity vynakládaných prostředků. Nevýhodou je neohraničený výdajový rámec (zde se lze odkázat na zkušenosti úhrad v oblasti zdravotnictví) a nutno poměrně robustního administrativního systému vykazování a proplácení výkonů.
1c.	Úhrada služby probíhá na základě realizace veřejné zakázky	Tato sub-varianta navazuje na způsob zajišťování služeb pro děti a rodiny prostřednictvím veřejné zakázky ze strany

		veřejné správy. Veřejná soutěž může vést ke snížení celkových nákladů díky vytvoření konkurenčního prostředí mezi službami. Nevýhodou je složitá administrace vyplývající ze současné úpravy veřejných zakázek v ČR a postupy vedoucí k využívání nejlevnějšího (a tedy ne vždy optimálního) řešení situace dítěte a rodiny. Tento způsob financování je výhodný především pro iniciaci nových typů služeb.
2	Je stanoven podíl jednotlivých úrovní veřejné správy na financování služeb.	Ve vazbě na organizační uspořádání odpovědnosti za systém ochrany dětí je stanoven zákonem podíl státu, krajů a obcí na financování služeb.
2a.	Veškeré náklady veřejných rozpočtů na úhradě služeb pro rodiny a děti nese stát.	Tato sub-varianta zachovává stávající zásadu, že veškeré náklady na ochranu dítěte nese stát (resp. jsou hrazeny prostřednictvím daní všech daňových poplatníků).
2b	Na úhradě služeb se podle předem stanoveného podílu (systému) podílejí kromě státu také kraje a obce.	Jde o rozložení spoluodpovědnosti za financování služeb na více úrovní veřejné správy. Výhodou tohoto systému je zainteresovanost územních samospráv na systému služeb a decentralizace nakládání s finančními prostředky.

Celkové zhodnocení souladu varianty B IV. 2 se základními cíli systému ochrany dětí: Varianta obsahuje několik zásadních prvků, které mají přispět k jednoznačnější definici potřebnosti odborných služeb a jejich dostupnosti pro cílovou skupinu. Je v převažujícím souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty B IV. 2: Tato varianta zajišťuje vyšší kontrolu veřejné správy nad čerpáním finančních prostředků. V porovnání s variantou B IV. 1 je proto hodnocena jako varianta s nižšími rozpočtovými dopady.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty B I. 1: Tato varianta využívá některé prvky, které jsou využívány ve stávajícím systému. Jde o variantu se střední obtížností realizovatelnosti.

Bodové hodnocení variant řešení oblasti B IV.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
B IV. 0	1	2	4	1,9
B IV. 1	4	0	1	2,2
1a.	4	0	1	2,2
1b.	3	1	1	2,0
1c.	3	1	1	2,0
2a	3	2	2	2,5
2b.	3	1	1	2,0
B IV. 2	3	1	2	2,2
1a.	3	1	3	2,4
1b.	4	0	1	2,2
1c.	3	2	1	2,3
2a.	3	0	3	2,1
2b.	4	1	1	2,5

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta B IV. 2 se sub-variantami 1a. (kombinované se sub-variantou 1c.) a 2b. Rozpracování různých variant systému financování sítě služeb ukázalo, že každý ze způsobů má určité přínosy a určité nevýhody. To se projevilo ve velmi nízkých rozdílech výsledků hodnocení. S ohledem na současné postupy v oblasti financování se zpracovatel Návrhu optimalizace přiklonil k doporučení zachovat v oblasti služeb pro ohrožené děti a rodiny financování zajištěné prostřednictvím veřejné správy. Jde o způsob, který je vhodnější pro období sjednocování systému a jeho transformace. Oproti současnému systému dochází k přesnější specifikaci nároků na úhradu služby, tedy k posunu ke garantovanému financování služeb. Úhrada je zajištěna zákonným nárokem, je založena na sledování potřebnosti služeb a efektivity jejich výkonů. Pro iniciaci vzniku nových služeb lze využít také cíleně vypisované veřejné zakázky (časově omezená podpora po dobu, kdy se nový poskytovatel služeb začlení do standardního systému financování). Financování služeb je založeno na účasti státu, krajů i obcí v závislosti na míře jejich kompetencí při modelaci minimální sítě služeb (minimální síť služeb garantuje stát, další aktivity jsou hrazeny kraji a obcemi).

C Návrh organizace a financování náhradní rodinné péče

Oblast náhradní rodinné péče je (vedle činnosti orgánů sociálně-právní ochrany) jednou ze součástí systému péče o ohrožené děti, které prošly v posledních letech nerozsáhlejšími změnami v souvislosti s Novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí a přijetím nového občanského zákoníku. Občanskoprávní kodex rozlišuje několik způsobů zajišťování náhradní rodinné péče. Jde o pěstounskou péči, pěstounskou péči na přechodnou dobu a osobní péči poručníka dítěte (instituty podporované dávkami pěstounské péče a systémem tzv. „doprovázejících“ služeb dle § 47a a násl. zákona o sociálně-právní ochraně), a institut péče jiné osoby dle § 953 a násl. občanského zákoníku. Vedle toho cca 500 dětí ročně směřuje do osvojení, byť ho nelze považovat výhradně za institut náhradní rodinné péče (existuje celá řada tzv. „nepravých“ osvojení). Občanský zákoník zcela jednoznačně upřednostňuje péči fyzické osoby před ústavní výchovou. Reagoval tak mj. na poznatky z praxe a na výzkumy, které na základě dlouhodobého hodnocení komparovaly vliv náhradního rodinného prostředí na vývoj dítěte ve srovnání s vývojem dítěte umístěného v institucionální péči.⁷⁸

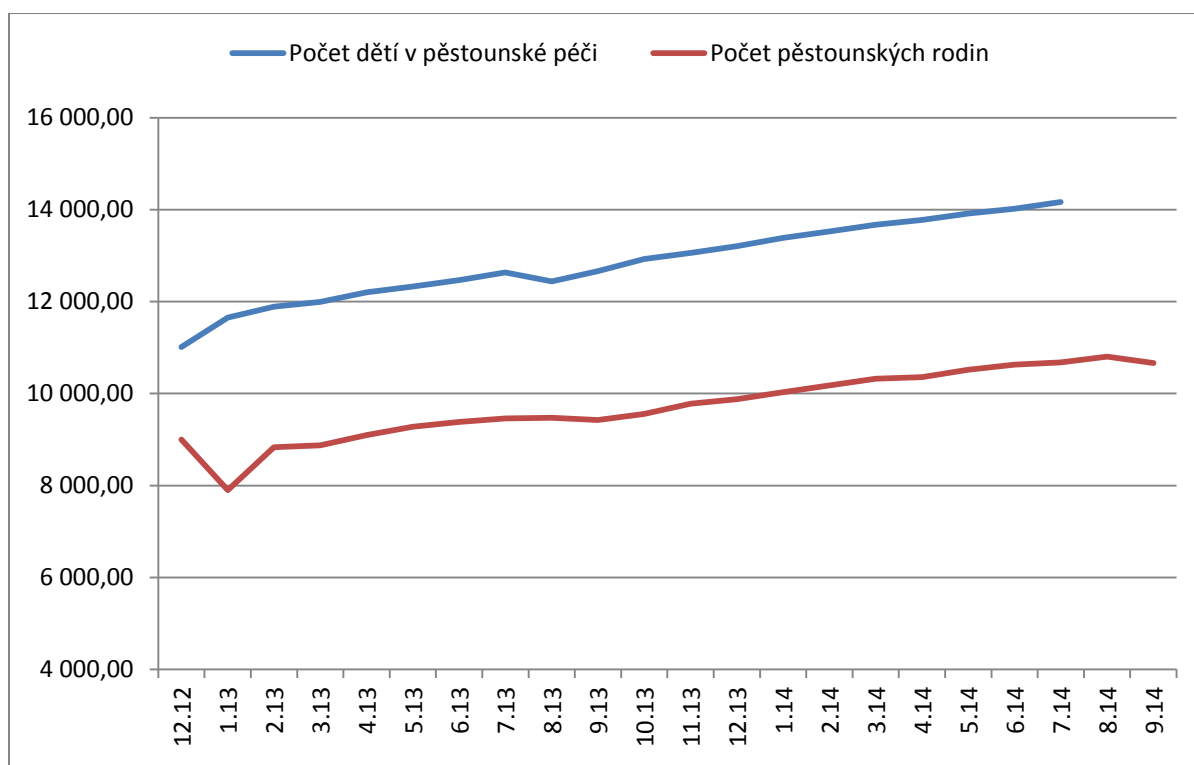
Návrh optimalizace nezasahuje do základní úpravy náhradní rodinné péče obsažené v občanském zákoníku. Zabývá se zejména koncepcí výkonu pěstounské péče. V dílčím tématu věnovaném službám na podporu výkonu náhradní rodinné péče je však např. zvažována varianta garantovaného nároku osvojitelů a pečujících osob na podporu těmito službami.

Návrh optimalizace vychází ze skutečnosti, že náhradní rodinná péče je v České republice zajišťována především příbuznými dítěte. 49,4 % pěstounů jsou prarodiči

⁷⁸ Např. Ptáček (2011) nebo Matějček & Bubleová & Kovařík (1997). Tento výzkum provedl srovnání dětí, které vyrůstaly v ústavní péči, individuální které byly srovnávány s dětmi vyrůstajícími v individuální pěstounské péči, SOS vesničkách a ve vlastní rodině, prokázal, že dopady ústavní péče přetrvávají do dospělosti. Lidé, kteří prošli ústavní péčí, vykazují nízkou společenskou kompetenci, nízkou úroveň školního vzdělání a zaměstnání vzhledem k výsledkům inteligenčních testů, mimořádně vysokou míru kriminality, problémy ve vztazích. Celkově vykazují vysokou nespokojenost s dosavadním životem. U dětí vyrůstajících v individuální pěstounské péči a SOS vesničkách nebyly zjištěny podstatné rozdíly ve skóru sociální integrace. Děti z individuální pěstounské péče vykazují nejvyšší životní spokojenost.

dítěte, dalších 15,7 % jinými příbuznými. Nepříbuzenskou péči poskytuje pouze třetina pěstounů (33,5 %). Většina pěstounských rodin pečuje o jedno dítě. Vícečetných rodin (4 a více dětí svěřených do pěstounské péče) je naprosté minimum (např. v roce 2013 bylo do péče těchto rodin svěřeno „pouze“ 172 dětí)⁷⁹. Dokument respektuje skutečnost, že relativně nedávno vznikl zcela svébytný systém služeb pro „doprovázení“ pěstounské péče. Služby jsou zajišťovány veřejnou správou nebo pověřenými osobami na základě uzavřené dohody o výkonu pěstounské péče. Financování systému je zajištěno garantovaným zdrojem, nárokovým státním příspěvkem na výkon pěstounské péče. Zatím je k dispozici jediná studie, která hodnotí dosavadní výsledky tohoto systému,⁸⁰ je však zřejmé, že na základě změn v systému došlo ke zvýšení počtu zájemců o náhradní rodinnou péči i počet dětí, jimž se podařilo zajistit péči v náhradním rodinném prostředí (viz graf č. 10).

Graf č. 10: Vývoj počtu dětí v pěstounské péči a v osobní péči poručníka a počtu osob vykonávajících tuto péči v období prosinec 2012 až září 2014⁸¹



⁷⁹ Roční výkaz V-20 o výkonu sociálně-právní ochrany za rok 2014.

⁸⁰ Analýza fungování institutu dohod o výkonu pěstounské péče v ČR, SocioFactor (2015).

⁸¹ Macela (2014), s. 30.

Návrh optimalizace se proto v tomto tematickém okruhu zaměřuje na určité korekce současného systému, především se zabývá otázkami další profesionalizace a specializace pěstounské péče včetně otázky smluvního zajištění (vztahu pěstouna a služby doprovázení), systémem vyhledávání a příprav pěstounů, organizací služeb a také financováním systému.

C I. Specializace a profesionalizace pěstounské péče

Varianta C I. 0. – zachování stávajícího stavu

Novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí přinesla zvýšení podpory výkonu pěstounské péče, odstranila rovněž nedostatky, které bránily praktické aplikaci pěstounské péče na přechodnou dobu (tento institut byl do právního řádu zaveden již v roce 2006). To vedlo v období od počátku roku 2013 do poloviny roku 2014 ke zvýšení počtu dětí, jimž se podařilo zajistit péči v náhradním rodinném prostředí o téměř 30 %. V průběhu roku 2014 prošlo pěstounskou péčí a osobní péčí poručníka 14 775 dětí⁸². Zvýšil se i počet pěstounských rodin a osobně pečujících poručníků (na 13 457 na konci roku 2014⁸³, v roce 2013 to bylo 10 700 rodin). Z toho více než 400 se specializuje na pěstounskou péči na přechodnou dobu (na konci roku 2014 šlo o 421 rodin). Pěstounskou péčí na přechodnou dobu prošlo v roce 2014 482 dětí⁸⁴, v roce 2013 to bylo cca 250 dětí⁸⁵.

Přestože se v souvislosti s pěstounskou péčí často hovoří o tzv. profesionalizaci, není v České republice tato péče vykonávána jako klasická profese, tedy na základě pracovně-právního vztahu. Pouze dávka „odměna pěstouna“ je pro účely daňových a některých pojistných systémů posuzována jako příjem ze závislé činnosti. Dítě je pěstounovi do péče svěřováno rozhodnutím soudu, veškeré nároky spojené s výkonem pěstounské péče jsou tedy sekundární. Již byl zmíněn velký podíl **příbuzenské pěstounské péče**, který musí být při posuzování „profesionalizace“ brán vždy v potaz. V době vzniku Novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí bylo zvažováno, zda nemá dojít k výraznějšímu rozlišení pěstounské péče vykonávané příbuznými a osobami bez příbuzenského vztahu k dítěti. K tomuto odlišení však mělo dojít především v oblasti dávek pěstounské péče (diferenciace výše odměn). Zahraniční systémy v tomto ohledu nenabízejí jednoznačný vzor. V některých zemích je péče příbuzných vnímána jako způsob zajištění pomoci dítěti v rámci širšího

⁸² Roční výkaz V-20 o výkonu sociálně-právní ochrany za rok 2014.

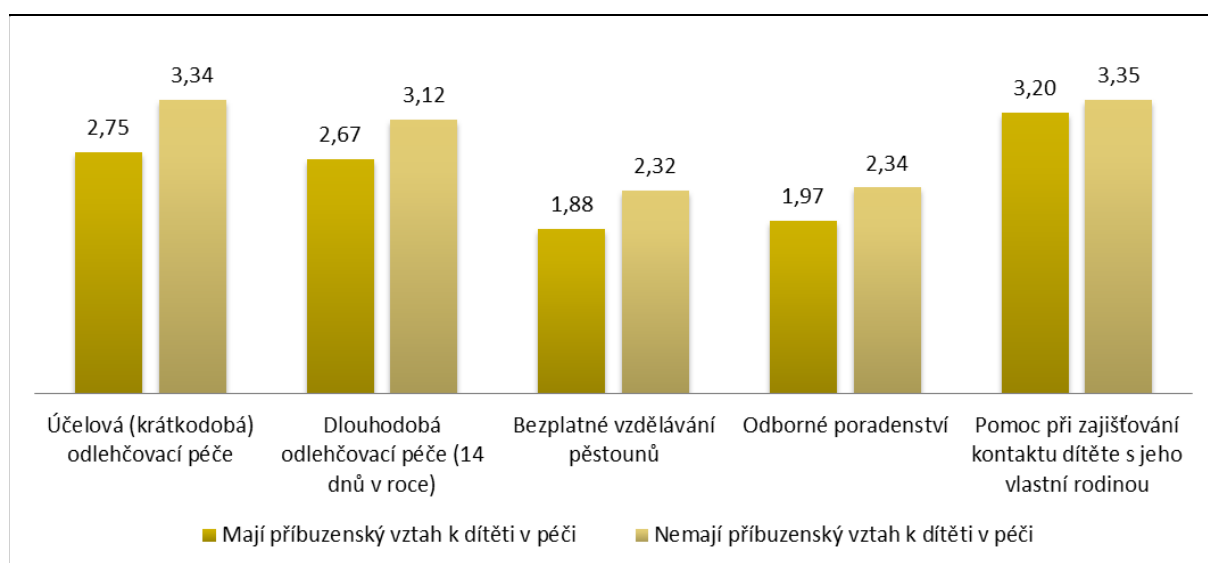
⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Dostupné na: http://www.mpsv.cz/files/clanky/17105/TZ_230114a.pdf, navštíveno dne 10. září 2014.

rodinného společenství a nepodléhá ani zvláštnímu rozhodnutí⁸⁶, v jiných zemích je podporována obdobně jako péče osob, které nejsou příbuznými dítěte.⁸⁷ V rámci Novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí nakonec převážila koncepce, která příbuzenskou a nepříbuzenskou péči rozlišuje výrazně pro účely procesu zprostředkování (to je prováděno pouze u nepříbuzenské péče), podmínky hmotného zabezpečení a nároku na odbornou podporu jsou v zásadě shodné⁸⁸. Ukazuje se však, že péče vykonávaná příbuznými vyžaduje stejnou (ne-li vyšší) míru odborné podpory než péče osob, které prošly odbornou přípravou a procesem zprostředkování. Nově zavedený systém služeb podpory výkonu pěstounské péče je vnímán pozitivněji u příbuzenských pěstounů (viz graf č. 11). Jde však o odlišné (právní) postavení pěstouna vůči svěřenému dítěti (včetně dopadů do vyživovací povinnosti).

Graf č. 11: Porovnání hodnocení přínosu jednotlivých služeb u příbuzenské a nepříbuzenské pěstounské péče (1 nejpříznosnější, 5 – nejméně přínosné)



⁸⁶ Například Spolková republika Německo, kde v případě předání dítěte do péče příbuzného do 3. stupně příbuzenství nepodléhá oznamovací povinnosti.

⁸⁷ K této problematice blíže Institut projektového řízení (2014).

⁸⁸ Jediný rozdíl existuje v otázce nároku na dávku pěstounské péče „odměna pěstouna“ a to jen v případě prarodičů (praprarodičů) dítěte. Podle § 47j odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí je odměna pěstouna vyplácena těmto osobám pouze v případech hodných zvláštního zřetele, zejména s ohledem na sociální a majetkové poměry pěstouna a zdravotní stav dítěte. Pokud pěstoun-prarodič pečuje o dítě závislé na pomoci jiné osoby ve stupni II. a výše nebo o tři a více dětí, náleží mu odměna pěstouna vždy.

Specifický typ pěstounské péče představuje **pěstounská péče na přechodnou dobu**. Osoby zařazené krajským úřadem do evidence osob oprávněných vykonávat tento typ péče pobírají stabilní odměnu ve výši minimálně 20 000 Kč měsíčně, bez ohledu na to, zda právě o dítě pečují (u „běžné“ pěstounské péče je výplata dávek pěstounské péče vázána na fakt osobní péče pěstouna o dítě). Ani pěstoun na přechodnou dobu není klasickým zaměstnancem, byť má jeho činnost charakter stálé výdělečné činnosti. Pěstounská péče na přechodnou dobu byla koncipována jako do jisté míry krizový institut. Vzhledem k tomu, že dítě může být do tohoto typu péče svěřeno tzv. předběžným opatřením soudu, měl by být pěstoun v zásadě neustále připraven dítě bezodkladně přijmout do péče. Odmítnutí přijetí dítěte bez závažných důvodů na straně pěstouna je důvodem pro výpověď dohody o výkonu pěstounské péče a následné vyřazení z evidence. Praxe však ukazuje, že tato péče se více než na krizovou funkci zaměřuje na krátkodobou péči, především o nejmenší děti. Důvodem může být mj. skutečnost, že do pěstounské péče je dítě vždy svěřováno na základě rozhodnutí soudu, zatímco do péče některých typů ústavního zařízení může dítě svěřit přímo zákonný zástupce (výjimkou jsou školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy).

Novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí zavedla garantované nároky osob pečujících (pěstounů, osobně pečujících poručníků a osob, u nichž probíhá řízení o svěření dítěte do tohoto typu péče) a osob v evidenci (pěstounů na přechodnou dobu):

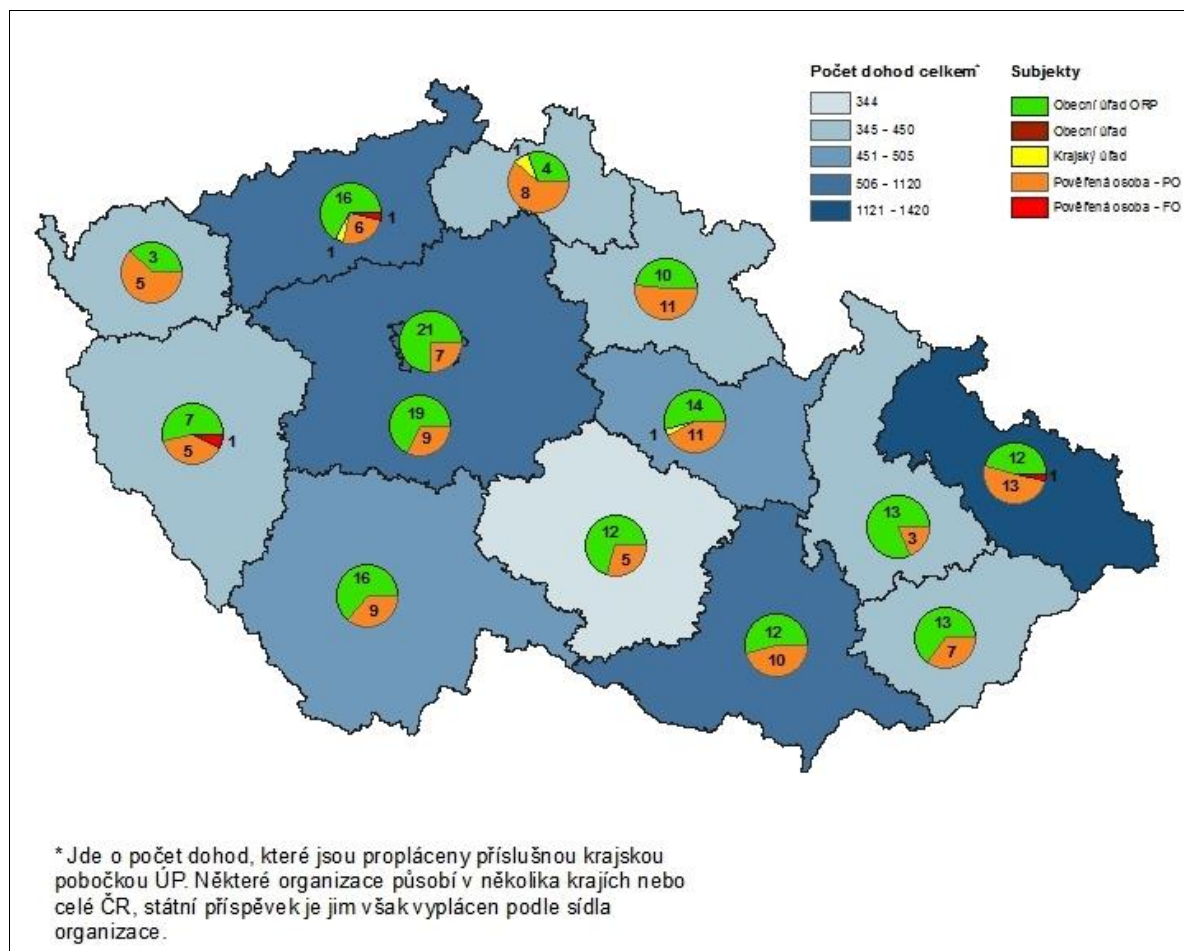
- a) Právo na poskytnutí trvalé nebo dočasné pomoci při zajištění osobní péče o svěřené dítě. Tato péče je poskytována po dobu, kdy je pěstoun uznán dočasně práce neschopným nebo při ošetřování osoby blízké, při narození dítěte, při vyřizování nezbytných osobních záležitostí (za takovou záležitost se považuje například účast na povinném vzdělávání) nebo při úmrtí osoby blízké. Z tohoto výčtu vyplývá, že tato pomoc spočívá zejména v zajištění krátkodobé péče o svěřené dítě.
- b) Právo na poskytnutí pomoci se zajištění celodenní péče o svěřené dítě v rozsahu nejméně 14 kalendářních dnů v kalendářním roce. Tato péče musí být přiměřená věku dítěte. Poskytuje se v případě, když je svěřené dítě starší než 2 roky.

- c) Právo na zprostředkování psychologické, terapeutické nebo jiné odborné pomoci alespoň jednou za 6 měsíců.
- d) Právo na zprostředkování nebo zajištění bezplatného vzdělávání. Povinnost zvyšovat si znalosti a dovednosti v oblasti výchovy a péče o dítě je pěstounovi stanovena v rozsahu 24 hodin v době 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců. Obsah vzdělávání upravuje § 5 prováděcí vyhlášky.
- e) Právo na pomoc při plnění povinnosti udržovat sounáležitost dítěte s rodiči, dalšími příbuznými a osobami blízkými a zajišťování osobního styku dítěte s těmito rodinami.

Tyto nároky jsou specifikovány **dohodou o výkonu pěstounské péče**, kterou povinně uzavírá každá osoba pečující a osoba v evidenci s vymezeným okruhem subjektů (obecní úřad, krajské úřady nebo osoby, které disponují pověřením k výkonu sociálně-právní ochrany dle § 48 odst. 2 písm. d/ a f/ zákona o sociálně-právní ochrany). Dohoda o výkonu pěstounské péče je veřejnoprávní smlouvou, ve vymezených případech je nahrazována správním rozhodnutím příslušného orgánu sociálně-právní ochrany.

Na počátku roku 2015 evidoval Úřad práce ČR 9 177 uzavřených dohod o výkonu pěstounské péče. Tyto dohody uzavřelo s osobami pečujícími a osobami v evidenci celkem 287 subjektů (viz mapa č. 6). Nejpočetnějším typem subjektu je obecní úřad obce s rozšířenou působností (dohody uzavíralo 172 úřadů). Druhou nejpočetnější skupinou jsou osoby pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany (109 subjektů). Uzavření dohody s krajským úřadem je zcela výjimečnou záležitostí. Dohody o výkonu pěstounské péče neuzavírá žádný obecní úřad (přestože zákonným oprávněním uzavírat dohody tyto úřady disponují).

5 093 dohod o výkonu pěstounské péče (tj. 55,5 %) je v současné době uzavřeno s osobami pověřenými k výkonu sociálně-právní ochrany. 4 084 dohod (44,5 %) s orgány veřejné správy, zejména obecními úřady obcí s rozšířenou působností.

Mapa č. 6: Počet subjektů uzavírajících dohody o výkonu pěstounské péče⁸⁹

V případě obecních a krajských úřadů byla v rámci dílčího tématu A III. zmíněna možnost kolize spočívající v souběžném poskytování služeb na základě dohody o výkonu pěstounské péče a výkonu dohledu nad vývojem dítětem svěřeným do náhradní rodinné péče dle § 19 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Koncepte uzavírání dohod orgány sociálně-právní ochrany vyplývala ze skutečnosti, že v době nabytí účinnosti zákona neexistoval jiný vhodný subjekt, který by dokázal poskytování nárokových služeb garantovat (počet nestátních subjektů působících v oblasti podpory výkonu náhradní rodinné péče byl poměrně nízký, v některých regionech nebyly tyto služby vůbec k dispozici). I nyní existují mezi jednotlivými kraji významné rozdíly (viz tabulku č. 9), dostupnost služeb poskytovaných nestátními subjekty se však významně zvýšila.

⁸⁹ Analýza fungování institutu dohod o výkonu pěstounské péče v ČR, SocioFactor (2015).

Tabulka č. 9: Podíl veřejnoprávních a nestátních subjektů uzavírajících dohody o výkonu pěstounské péče v jednotlivých krajích⁹⁰

Kraj	Veřejné subjekty (počet dohod)	Pověřené osoby (počet dohod)	Veřejné subjekty (% podíl)	Pověřené osoby (% podíl)
Hlavní město Praha	456	660	40,9	59,1
Jihočeský kraj	324	181	64,2	35,8
Jihomoravský kraj	169	691	19,7	80,3
Karlovarský kraj	36	357	9,2	90,8
Královéhradecký kraj	128	296	30,2	69,8
Liberecký kraj	102	324	23,9	76,1
Moravskoslezský kraj	425	995	29,9	70,1
Olomoucký kraj	323	85	79,2	20,8
Pardubický kraj	213	255	45,5	54,5
Plzeňský kraj	44	398	10,0	90,0
Středočeský kraj	607	434	58,3	41,7
Ústecký kraj	740	147	83,4	16,6
Vysočina	250	94	72,7	27,3
Zlínský kraj	267	176	60,3	39,7
ČR celkem	4 084	5 093	44,5	55,5

⁹⁰ Analýza fungování institutu dohod o výkonu pěstounské péče v ČR, SocioFactor (2015).

Celkové zhodnocení souladu varianty C I. 0 se základními cíli systému ochrany dětí:

Významné změny, k nimž došlo po roce 2013, byly formou realizace cíle Národní strategie č. 9 „Podpora náhradní rodinné péče“. Dostupné analytické dokumenty však doporučují další rozvoj systému, upřesnění některých postupů a prohloubení vazby mezi potřebami dítěte a výkonem náhradní rodinné péče. Tato varianta je z hlediska souladu se základními cíli ochrany dětí hodnocena neutrálně.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty C I. 0:

Jde o současný stav financování, je proto hodnocen jako rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty C I. 0:

U stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

Varianta C I. 1 – Vyšší specializace pěstounské péče a prohloubení profesionalizace

Současné vymezení institutu náhradní rodinné péče by v této variantě doznalo větší míry rozlišení. V první řadě je kladen důraz na rozlišení **příbuzenské a nepříbuzenské péče**. Na základě komparace se zahraničními systémy byly ve studii zpracované pro Ministerstvo práce a sociálních věcí⁹¹ definovány možné typy „specializace“ pěstounské péče:

- a) Dlouhodobá pěstounská péče (obdoba stávající péče vykonávaná na „neprofesionálním“ základě).
- b) Specializovaná (terapeutická) pěstounská péče pro péči o děti s potřebou vysoké míry podpory. Tento typ péče by vytvořil alternativu rodinné péče pro děti, jimž je dnes nutno zajišťovat odborné služby pobytovou formou. Tato péče by byla vykonávaná odborně připravenými pěstouny, se specializací pro řešení různých potřeb a situací v životě dítěte. Šlo by o péči vykonávanou na profesionálním základě s vysokou mírou podpory ze strany odborných služeb. Pěstoun – profesionál by měl být ve velmi úzkém vztahu s podpůrnou službou (zaměstnanec, smluvní vztah o poskytování podpory atd.). Osoby vykonávající tento typ péče by měly mít předchozí zkušenost s jinými typy náhradní rodinné péče. Tuto péči lze využít pro děti s mentálním nebo zdravotním znevýhodněním, děti s potřebou terapeutické pomoci, děti s vážnými výchovnými problémy apod.
- c) Krizová pěstounská péče (obdoba stávající pěstounské péče na přechodnou dobu), vykonávaná na profesionálním základě.
- d) Odlehčovací pěstounská péče, poskytovaná krátkodobě jak rodičům, tak jiným pěstounům dlouhodobě pečujícím o svěřené dítě, tento typ péče lze vykonávat na částečně profesionálním základě.
- e) Podpůrná pěstounská péče, která je součástí sociální práce s rodinou dítěte, jde o typ střídavé péče rodičů a pěstouna, přičemž pěstoun je zapojen do práce s rodiči (např. v oblasti rozvoje rodičovských kompetencí atd.).
- f) Sdílená pěstounská péče, kdy je do pěstounské péče umístěn i nezletilý rodič dítěte nebo i zletilý rodič ve vyjmenovaných případech (osamělé těhotné ženy, rodiče léčící ze závislosti atd.). Příkladem mohou být pěstounské rodiny

⁹¹ Institut projektového řízení (2014), s. 88.

zajišťující sdílenou péče ve Velké Británii nebo „profesionální odborné náhradní rodiny“ v Polsku.

Tyto typy lze zakotvit v právní úpravě jako samostatné instituty (specializace by se promítala mj. do oblasti hmotného zabezpečení pěstounské péče), nebo toto rozlišení provést metodickou cestou (odlišné zaměření odborných příprav, služeb pro pěstounské rodiny atd.).

Návrh optimalizace se proto v otázce „**profesionalizace**“ pěstounské péče zabývá variantami postavení pěstouna (zaměstnanec, jiný typ výdělečné činnosti, stávající systém) a specializací pěstounské péče. V evropských zemích se můžeme setkat s několika základními systémy náhradní rodinné péče, které se odlišují především v otázce právního vztahu mezi pěstounem (pečující osobou), dítětem svěřeným do náhradní rodinné péče a zákonným zástupcem (rodičem) dítěte. Jde například o tzv. „agenturní princip“, kdy je pěstoun zaměstnancem subjektu pověřeného k podpoře pěstounů státem. Na Slovensku jsou jako zaměstnavatel „profesionálních rodin“ dětské domovy (jde o zařízení působící v sociální oblasti).

Vzhledem k vysokému podílu příbuzenské péče, která navíc neprochází (a zřejmě nebude ani do budoucna procházet) procesem zprostředkování (kapitola C. 2.) budou i v případě „plné“ profesionalizace existovat dva do jisté míry paralelní systémy.

C 1.1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	<p>V systému ochrany dětí je rozlišováno několik typů pěstounské péče:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Příbuzenská péče b) Nepříbuzenská neformální péče c) Nepříbuzenská profesionální péče 	<p>Je navrženo definovat tři základní typy péče. Toto rozdělení se promítá do oblasti (právního) postavení pěstouna, a jeho hmotného zabezpečení. Všechny tři skupiny mají nárok na odbornou podporu při výkonu náhradní rodinné péče. Forma této podpory a její intenzita se odvíjí od potřeb dítěte svěřeného do péče. Zavedení kategorie „nepříbuzenské profesionální péče“ vyžaduje provedení legislativních úprav. Tato varianta nemá přímé rozpočtové dopady, neboť lze využít zdrojů, které jsou již dnes v systému</p>

		k dispozici. Náklady spojené s částečnou specializací „profesionálních“ pěstounů jsou vyčísleny v rámci zásady č. 3.
2.	Pěstounská péče je vykonávána na základě smluvního vztahu (pěstounské smlouvy)	Jde o rozpracování různých variant smluvních vztahů oproti současnému stavu, kdy pěstoun uzavírá dohodu o výkonu pěstounské péče.
2a.	Smluvní vztah je uzavírán (nepovinně) mezi rodičem dítěte a pěstounem.	Jde o model uplatňovaný ve Spolkové republice Německo. Smluvním partnerem pěstouna není orgán veřejné správy nebo pověřená osoba, ale přímo rodič (zákonný zástupce) dítěte. Tato (v podmínkách ČR spíše teoretická) sub-varianta znamená významný odklon od současného pojetí pěstounské péče a přenáší při této péči důraz na vztah mezi rodičem, dítětem a pěstounem. Ve výčtu sub-variant je uvedena pro možnou kombinaci s jinými typy smluvního zajištění (část pěstounů působících na základě smlouvy s rodičem, část „profesionálních“ pěstounů jako zaměstnanci atd.).
2b.	Smluvní vztah je uzavřen mezi obcí a pěstounem. Obec objednává pro pěstouna potřebné služby od dalších poskytovatelů služeb v oblasti náhradní rodinné péče.	Jde o model uplatňovaný např. v Polsku. Případá v úvahu v případě decentralizace systému ochrany dětí (včetně oblasti náhradní rodinné péče) na úroveň obcí. Obec se stává hlavním aktérem systému a zprostředkovatelem služeb.
2c.	Smluvní vztah je uzavřen mezi státem a organizací, která zaměstnává pěstouna (pěstounská péče vykonávaná na základě pracovně-právního vztahu).	Jde o sub-variantu plné profesionalizace pěstounské péče. Přestože připadá v úvahu i alternativa pěstounů jako zaměstnanců státu (veřejné správy), je běžnějším modelem zaměstnávání pěstounů (pověřenými) nestátními organizacemi nebo organizacemi zřizovanými veřejnou správou. Plná profesionalizace se promítá i do systému zprostředkování pěstounské péče (viz dílčí téma C II. Návrhu optimalizace). Veřejný nebo nestátní subjekt, který je zaměstnavatelem pěstouna, zajišťuje

		komplexně jeho vyhledávání, odbornou přípravu a následné doprovázení.
2d.	Smluvní vztah je uzavřen mezi organizací pověřenou státem a pěstounem, nejde o pracovní-právní vztah. Výpověď smluvního vztahu pro neplnění povinností má dopad do oblasti hmotného zabezpečení pěstouna (odměna pěstouna).	Jde o stávající model smluvního zajištění práv a povinností pěstouna rozšířený o vazbu mezi existencí smluvního vztahu, resp. plnění povinností z něj vyplývajících a nárokem na hmotné zabezpečení.
2e.	V systému existuje několik typů smluvních vztahů podle postavení pěstouna. Zatímco skupina příbuzenských pěstounů a nepřibuzenských neformálních uzavírá „pěstounskou smlouvu“ s organizacemi pověřenými státem, profesionální pěstouni jsou v pracovní-právním vztahu.	Jde o kombinaci několika typů smluvního zajištění popsanych v předchozích sub-variantách. Navržené řešení prohlubuje rozlišení „neformální“ a „profesionální“ péče i v oblasti právního postavení pěstouna.
3.	Jsou definovány různé typy specializace profesionální pěstounské péče.	Oproti současnému rozdělení na pěstounskou péči a pěstounskou péči na přechodnou dobu je navrhováno další podrobnější členění dle specializace pěstouna na péči o děti se specifickými potřebami. Spolu s tím jsou definovány motivační nástroje ke specializaci náhradních rodičů (péče o děti se zdravotním či mentálním znevýhodněním, péče o starší děti s výchovnými problémy, větší sourozenecké skupiny, atd.) a rozšíření možnosti nalézt řešení formou náhradní rodinné péče i pro tyto děti.
3a.	Specializace pěstouna je zohledňována v rámci příprav, nároků na služby a odbornou pomoc.	Pěstounovi pečujícímu o děti se specifickými potřebami je v této sub-variantě garantována širší a intenzivnější pomoc ze strany doprovázejících služeb, tak aby byla vyrovnána zvýšená náročnost péče o dítě. Výhodou této varianty je eliminace zájemců s čistě hmotnými pohnutkami, nevýhodnou může být menší motivační potenciál. Rozpočtový dopad zvýšení výkonů odborných služeb zajišťujících podporu

		specializovaných pěstounů je odhadován na 100 mil. Kč ročně.
3b.	Specializace pěstouna se promítá jak do příprav, nároků na služby a odbornou pomoc, tak do oblasti hmotného zabezpečení (větší diferenciací odměn pěstouna).	Tato sub-varianta má větší motivační potenciál. Předpokládá však náročnější práci se zjišťováním motivace zájemce o náročnější typ náhradní rodinné péče. Toto řešení vyvolává určité rozpočtové dopady. Specializovaní pěstouni budou zajišťovat péči o děti s vyššími potřebami, které jsou dnes často umístěny v ústavní péči. Kvalifikovaný odhad zvýšených nákladů činí při odhadovaném 10 % podílu počtu dětí se speciálními potřebami cca 500 mil. Kč ročně. Část z těchto prostředků lze získat realokací zdrojů v rámci systému.

Celkové zhodnocení souladu varianty C I. 1 se základními cíli systému ochrany dětí:

Varianta obsahuje několik zásadních prvků, které mají přispět ke zkvalitnění současného systému náhradní rodinné péče a jeho přizpůsobení potřebám dětí, které jsou do této péče svěřovány. Je plně v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení přínosů a nákladů varianty C I. 1: Některá navržená řešení mají rozpočtové dopady, které však lze do jisté míry řešit realokací zdrojů ve stávajícím systému. Varianta je proto hodnocena jako mírně nákladnější.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty C I. 1: Tato varianta využívá řadu prvků, které jsou obsaženy ve stávajícím systému. Jde o variantu s mírnou obtížností realizovatelnosti.

Bodové hodnocení variant řešení oblasti C I.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
C I. 0	2	2	4	2,4
C I. 1	4	1	3	2,9
2a.	3	2	1	2,3
2b.	4	2	1	2,8
2c.	3	2	1	2,3
2d.	3	2	3	2,7
2e.	4	2	2	3,0
3a.	2	1	3	2,2
3b.	4	0	2	2,4

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta C I.

1 se sub-variantami 2e a 3b. Podle doporučené varianty dochází v systému ochrany dětí k prohloubení specializace a profesionalizace náhradní rodinné péče. Ta je více přizpůsobována potřebám svěřeného dítěte. Jsou odlišeny tři základní typy péče:

- a) Příbuzenská péče
- b) Nepříbuzenská neformální péče⁹²
- c) Nepříbuzenská profesionální péče

Toto rozdělení se promítá do oblasti (právního) postavení pěstouna, a jeho hmotného zabezpečení. Všechny tři skupiny mají nárok na odbornou podporu při výkonu náhradní rodinné péče. Pěstounská péče je vykonávána na základě

⁹² Pojem „neformální“ je v tomto případě použit pro odlišení profesionálního (zaměstnaneckého) postavení pěstouna. I tomuto typu péče musí předcházet rozhodnutí soudu, podpora výkonu této péče je vykonávána na základě smluvního vztahu.

smluvního vztahu (pěstounské smlouvy). U prvních dvou typů pěstounské péče jde o smlouvu mezi organizací pověřenou státem a pěstounem, nejde o pracovně-právní vztah. Oproti současnému stavu má výpověď smluvního vztahu pro neplnění povinností dopad do oblasti hmotného zabezpečení pěstouna (odměna pěstouna). V případě nepříbuzenské profesionální péče jde o pracovně-právní vztah s organizací, která má k této činnosti pověření státu.

Jsou definovány různé typy specializace profesionální pěstounské péče. Tato specializace pěstouna se promítá jak do odborných příprav, nároků na služby a odbornou pomoc, tak do oblasti hmotného zabezpečení (větší diferenciací odměn pěstouna).

C II. Systém zprostředkování

Varianta C II. 0 – zachování stávajícího stavu

Další oblastí řešenou Návrhem optimalizace je systém zprostředkování (§ 19a a násl. zákona o sociálně-právní ochraně dětí), jehož součástí jsou v současné době tyto činnosti:

- a) vyhledávání dětí, jimž je třeba zajistit péči v náhradním rodinném prostředí,
- b) vyhledávání fyzických osob vhodných stát se osvojiteli nebo pěstouny,
- c) odborná příprava fyzických osob vhodných stát se osvojiteli nebo pěstouny,
- d) výběr určité fyzické osoby vhodné stát se pěstounem nebo osvojitelem určitého dítěte, jemuž se osvojení nebo pěstounská péče zprostředkovává, a zajištění osobního seznámení se dítěte s touto osobou (v odborném slangu je tento úkon nazýván jako „párování“).

Zatímco vyhledávání dětí, budoucích náhradních rodičů mohou na základě vydaného pověření zajišťovat i osoby pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany, závěrečná fáze spočívající ve výběru vhodných náhradních rodičů pro dítě je výhradní kompetencí zprostředkujícího subjektu, jímž je krajský úřad. Proces zprostředkování se týká pouze osob, které nejsou dítěti blízké (viz § 20 odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí).

V zákoně o sociálně-právní ochraně dětí je zakotvena obecná povinnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností **vyhledávat** osoby vhodné stát se osvojiteli nebo pěstouny (§ 21 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Kromě ojedinělých kampaní pořádaných kraji, obcemi nebo nestátními subjekty však nedochází k systematickému vyhledávání zájemců o náhradní rodinnou péči.

Přípravy budoucích osvojitelů, pěstounů a pěstounů na přechodnou dobu realizují nejčastěji příspěvkové organizace krajských úřadů (celkem 9 krajů), následují nestátní neziskové organizace (celkem 3 kraje) a v jednom případě realizuje kurz samotný úřad. Neexistuje jednotná metodologie a systém příprav. Celkem 9 krajů poskytuje kurzy skupinovou formou, jejíž součástí je individuální příprava nad vybranými tématy a toto oddělení je pevně ukotveno v obsahu kurzu. Zbylé kraje poskytují skupinové kurzy s možností individuální přípravy při indikaci problémů a dle potřeb účastníků

kurzu.⁹³ Neexistuje jednotný minimální standard obsahu a kvality příprav. K dispozici je několik převzatých zahraničních metodik, jsou však pracoviště, která zajišťují přípravu bez hlubšího metodického zázemí (pouze na základě profesních zkušeností konkrétních pracovníků).

Přestože zákon o sociálně-právní ochraně dětí ukládá krajským úřadům povinnost poskytovat po skončení příprav odborné poradenství, ta je zpravidla naplňována do fáze tzv. „párování“ náhradního rodiče s dítětem a doby krátce po přijetí dítěte do rodiny. Chybí provázanost na systém následného doprovázení (resp. ji zajišťuje jiný typ subjektů). Další otázkou je spolupráce mezi krajskými úřady (které přijímají rozhodnutí) a obecními úřady obcí s rozšířenou působností, které disponují detailnější znalostí o dítěti, kterému je vyhledáván náhradní rodič a často i o zájemci o tuto náhradní rodinnou péči.

Vedle organizačního uspořádání procesu zprostředkování je další otázkou sjednocení postupů v této oblasti. V rámci Individuálního projektu byl pilotně ověřován program PRIDE (Parent Resources for Information, Development and Education), který byl původně vyvinut v USA v roce 1993. V roce 1999 byl přenesen do Polska a v roce 2001 na Slovensko. V současné době je využíván v celé řadě dalších evropských států.⁹⁴ Cílem programu je:

- vymezení a rozdělení úloh a kompetencí mezi aktéry systému,
- vyhodnocování místních potřeb,
- nábor,
- příprava a vyhodnocování zájemců o náhradní rodinnou péči,
- následná podpora náhradní rodiny (včetně dalšího rozvoje kompetencí v době po přijetí dítěte do rodiny).

Jde o první pokus o implementaci ucelené metodiky procesu zprostředkování a následného doprovázení náhradní rodinné péče.

⁹³ Institut projektového řízení (2013).

⁹⁴ Analýza implementace programu PRIDE v ČR, SocioFactor (2015), jde o Island, Norsko, Švédsko, Finsko, Dánsko, Nizozemí, Estonsko, Ukrajina, Maďarsko, Srbsko a Bulharsko.

Celkové zhodnocení souladu varianty C II. 0 se základními cíli systému ochrany dětí: Významné změny, k nimž v oblasti náhradní rodinné péče došlo po roce 2013, se do oblasti zprostředkování promítly jen částečně. Současný stav lze proto z hlediska souladu se základními cíli systému ochrany dětí hodnotit neutrálně, neboť existuje velký prostor pro rozvoj a zdokonalení systému.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty C II. 0: Jde o současný stav financování, je proto hodnocen jako rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty C II. 0: U stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

Varianta C II. 1. – Změny v procesu zprostředkování

Návrh optimalizace nabízí jako alternativu k současnému stavu určité korekce systému, které jsou navázány na změny postavení pěstouna specifikované v dílčím tématu C II. Zabývá se otázkou zprostředkování ve vazbě na profesionalizaci pěstounské péče. Zachovává přitom zásadu spočívající ve výhradním právu veřejné správy náhradní rodinnou péči finálně zprostředkovat. Teoreticky připadá v úvahu varianta, kdy je i závěrečná fáze zprostředkování zajišťována rovněž nestátními subjekty. Její aplikovatelnost v právním prostředí ČR je však téměř vyloučena (ačkoliv některé nestátní subjekty o tuto možnost usilují), zpracovatel ji proto do možných variant řešení nezahrnoval. Je však zhodnocena možnost decentralizace procesu zprostředkování.

Varianta rovněž vyhodnocuje možné postupy k metodickému sjednocení systému. Využívá přitom závěry pilotního ověřování programu PRIDE. Detaily systému „doprovázení“ a další forem podpory výkonu náhradní rodinné péče jsou řešeny v kapitole C III. Návrhu optimalizace.

C II. 1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1	Systém zprostředkování je rozdělen na dvě části pro nepřibuzenskou neformální péči a nepřibuzenskou profesionální péči.	Dle této zásady jsou stávající postupy zprostředkování používány v případě, kdy je pěstounská péče vykonávána na neformálním základě. V případě profesionálních pěstounů (zaměstnanců státem pověřené organizace) je partnerem subjektu, který hledá vhodné rodinné prostředí pro dítě, tato organizace. Ta orgánu veřejné správy nabízí své zaměstnance dle specializace. Při výběru péče je primárním hlediskem zájem dítěte. Výhodou této varianty je rozšíření spektra možností pro řešení dítěte, které nemůže setrvávat ve svém rodinném prostředí (předpokládá se, že tyto organizace budou aktivněji vyhledávat vhodné zájemce o náhradní rodinnou péči a zároveň jim nabídnout takovou

		<p>míru podpory, aby byli schopni zajistit péči i o dítě se specifickými potřebami). Tato péče by tak byla využívána především pro děti, pro něž je obtížné nalézt v současném systému vhodné zájemce. Jde o zásadu odpovídající konceptu částečné profesionalizace pěstounské péče. Tato varianta představuje určité rozpočtové dopady (zajištění péče by probíhalo za úhradu). Vzhledem k tomu, že lze využít strukturu stávajících organizací a část stávajících zdrojů, jsou tyto dopady vyčísleny kvalifikovaným odhadem na 200 mil. Kč ročně.</p>
2.	Zprostředkování náhradní rodinné péče provádí orgány veřejné správy.	<p>V této zásadě jsou shrnuty možné alternativy k současnému systému zprostředkování osvojení a pěstounské péče, v němž hrají klíčovou úlohu krajské úřady.</p>
2a.	Zprostředkování náhradní rodinné péče zajišťují obecní úřady obcí s rozšířenou působností.	<p>V této sub-variantě dochází k přenosu této kompetence zprostředkování z krajských úřadů na obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Riziko této varianty může představovat nedostatečná personální a odborná kapacita na některých obecních úřadech, tedy nutnost zajistit ve všech těchto úřadech (i v nejmenších správních obvodech) potřebné personální zabezpečení agendy (případně zajistit výkon agendy veřejnoprávní smlouvou s větším pracovištěm). Výhodou této varianty je využití zkušeností této úrovně veřejné správy z oblasti náhradní rodinné péče. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností již dnes plní funkci kontaktního místa při jednání se zájemci o náhradní rodinnou péči, účastní se rovněž procesu zprostředkování (bez rozhodovací pravomoci). Výhodou sub-varianty je užší vazba obcí na náhradní rodiče a na dítě, jemuž je třeba zajistit náhradní rodinnou péči. Kontrolu činnosti obecních úřadů</p>

		obcí s rozšířenou působností by vykonával krajský úřad (ten by byl zároveň druhoinstančním orgánem, došlo by tedy zároveň k omezení kompetencí Ministerstva práce a sociálních věcí).
2b.	Zprostředkování náhradní rodinné péče zajišťuje nově vzniklý státní úřad.	Jde o variantu, která se váže na vznik nového státního úřadu ochrany dětí, který by soustředil veškeré kompetence v oblasti ochrany dětí včetně náhradní rodinné péče. Výhodou této varianty je úplné sjednocení výkonu ochrany dětí ve strukturách veřejné správy. Jde však o variantu s rozsáhlými rozpočtovými dopady, které jsou vyčísleny v rámci dílčího tématu A III.
3	Systém zprostředkování je metodicky sjednocen.	Podle této zásady jsou metodicky sjednocovány postupy v rámci procesu zprostředkování náhradní rodinné péče. Sub-varianty nabízejí alternativy postupu tohoto sjednocování. V obou sub-variantách je metodickým orgánem Ministerstvo práce a sociálních věcí. Tato zásada má určité rozpočtové dopady spojené se vzdáváním profesních pracovníků v systému.
3a.	Všechny složky systému postupují jednotně podle programu PRIDE.	Výhodou této varianty je transparentní sjednocení postupů všech klíčových aktérů systému ochrany dětí. Nevýhodou jsou nedostatečné zkušenosti s tímto programem. Podle pilotního ověření byly přípravy realizované na základě programu PRIDE hodnoceny jako přínosné, nicméně je v nich postrádáno seznámení s některými praktickými aspekty náhradní rodinné péče. Vyhodnocování zájemců o náhradní rodinnou péči, které se děje prostřednictvím identifikace silných a slabých stránek zájemce o náhradní rodinnou péči v závěrečné zprávě, je pro mnohé lektory obtížné. Ministerstvo práce a sociálních věcí v reakci na rozdíly v kvalitě těchto závěrečných zpráv zajistilo postup, jehož výsledkem

		byly instrukce ke zpracování zpráv lektorům v průběhu měsíce března 2015. ⁹⁵
3b.	Subjekt zajišťující přípravy je povinen postupovat podle odborné metodiky, její výběr je volbou poskytovatele. Kontrola probíhá prostřednictvím standardů kvality. Jsou stanoveny minimální požadavky na tyto metodiky.	Jde v zásadě o současný stav, který je upraven v tom směru, že Ministerstvo práce a sociálních věcí definuje alespoň minimální požadavky na používané metodiky (podle současné úpravy je povinností poskytovatele služby mít zpracované pracovní postupy a metodiky, nejsou však stanovena kritéria pro hodnocení kvality těchto postupů a metodik). Lze přitom využít poznatky z ověřování programu PRIDE. Kontrola naplňování těchto požadavků probíhá prostřednictvím inspekce kvality.

Celkové zhodnocení souladu varianty C II. 1 se základními cíli systému ochrany

děti: Varianta rozšiřuje spektrum možností vedoucích k zajištění náhradní rodinné péče pro děti, které jsou dnes odkázány výhradně na institucionální péči. Vede k větší transparentnosti a sjednocení postupů v rámci procesu zprostředkování. Jde o variantu, která je v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení přínosů a nákladů varianty C II. 1: Tato varianta má mírné rozpočtové náklady, které jsou spojeny zejména s vytvářením metodických materiálů, vzděláváním pracovníků a případným posílením personálních kapacit.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty C II. 1: Tato varianta využívá z velké části již dnes fungující struktury systému náhradní rodinné péče. Jde o variantu se střední obtížností realizovatelnosti.

⁹⁵ Analýza implementace programu PRIDE v ČR, SocioFactor (2015).

Bodové hodnocení variant řešení oblasti C II.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
C II. 0	2	2	4	3,0
C II. 1	4	1	2	3,0
2a.	4	1	1	3,0
2b.	4	0	1	2,2
3a.	3	1	2	2,5
3b.	3	1	3	2,7

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta C II. 1 se sub-variantami 2a. (zde však až v delším časovém výhledu) a 3b. Podle doporučené varianty je systém zprostředkování navázán na řešení rozdělení pěstounské péče na profesionální a na péči vykonávanou na neformálním základě. Systém zprostředkování je rozdělen na dvě části pro nepříbuzenskou neformální péči a nepříbuzenskou profesionální péči. Stávající postupy zprostředkování jsou zachovány pro případy, kdy je pěstounská péče vykonávána na neformálním základě. V případě profesionálních pěstounů (zaměstnanců státem pověřené organizace) je partnerem subjektu, který hledá vhodné rodinné prostředí pro dítě, tato organizace. Ta orgánu veřejné správy nabízí své zaměstnance dle specializace. Při výběru péče je primárním hlediskem zájem dítěte. Konečné rozhodnutí o zprostředkování náhradní rodinné péče vydávají orgány veřejné správy. V souvislosti se sjednocováním rozhodujících kompetencí na úrovni obcí s rozšířenou působností je v dlouhodobém horizontu doporučena decentralizace procesu zprostředkování na úroveň obcí s rozšířenou působností. Tato varianta vychází z předpokladu, že dojde k rozšíření počtu subjektů zajišťujících odborné přípravy zájemců na náhradní rodinnou péči, které jsou jednoznačně navázány na krajskou úroveň veřejné správy.

Doporučená varianta předpokládá, že systém zprostředkování bude metodicky sjednocen. Přes pilotní ověření programu PRIDE v několika regionech není prozatím k dispozici takové množství informací, které by umožňovaly doporučit tento program jako závazný pro všechny aktéry systému. Je proto doporučeno postupovat při metodickém sjednocování cestou standardů kvality, v jejichž rámci budou oproti současnému stavu nastavena kritéria pro hodnocení metodik používaných organizacemi zajišťujícími přípravu zájemců o náhradní rodinnou péči.

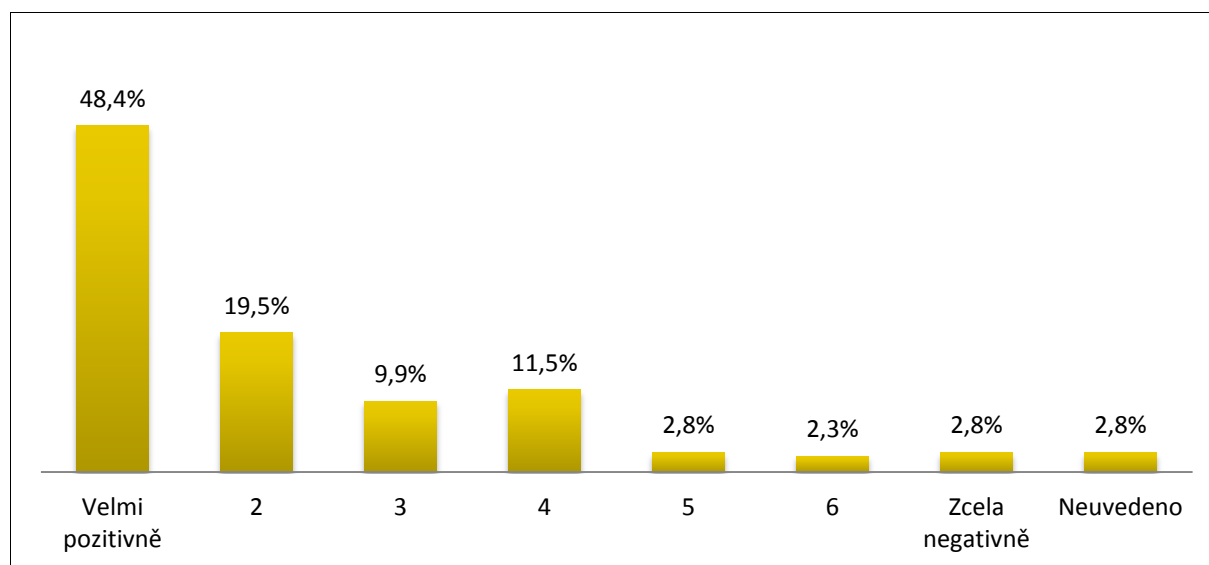
C III. Systém podpory výkonu náhradní rodinné péče

Varianta C III. 0. – zachování stávajícího stavu

Před rokem 2013 byl za jeden z kritických faktorů systému náhradní rodinné péče v České republice považován nedostatek odborných služeb pro podporu výkonu náhradní rodinné péče. Pěstounské rodiny, které byly i při řešení závažných problémů odkázány často na svépomoc, pak v řadě případů péči o dítě předčasně ukončovaly. Novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí byl zaveden systém garantovaných nároků osob pečujících a osob v evidenci, který je popsán v rámci dílčího tématu C. I. Systém služeb „doprovázení“ pěstounské péče tedy existuje relativně krátce a nenabyl ještě plné funkčnosti (neproběhly například prozatím inspekce kvality sociálně-právní ochrany, které by zjistily úroveň kvality poskytovaných služeb atd.).

Analýza institutu dohod o výkonu pěstounské péče realizovaná krátce před dokončením Návrhu optimalizace zjistila, že systém služeb je ze strany pěstounů vnímán jako přínosný (převažují pozitivní hodnocení – viz graf č. 11). Příznivé hodnocení může být samozřejmě vyvoláno skutečností, že před rokem 2013 byly tyto osoby často bez jakékoliv formy podpory ze strany odborných služeb.

Graf č. 11: Hodnocení systému služeb „doprovázení“ ze strany osob pečujících a osob v evidenci⁹⁶



⁹⁶ Analýza fungování institutu dohod o výkonu pěstounské péče v ČR, SocioFactor (2015).

Analýza identifikovala tyto silné a slabé stránky současného systému doprovázení pěstounských rodin:

Silné stránky

- Převažující pozitivní hodnocení přínosu nově zavedených služeb pro pěstounské rodiny ze strany všech rozhodujících aktérů systému.
- Pozitivní hodnocení institutu dohod o výkonu pěstounské péče ze strany osob pečujících a osob v evidenci.
- V zásadě dostačující spektrum zákonných nároků osob pečujících, osob v evidenci a dětí svěřených do péče těchto osob, nebyly zaznamenány významnější požadavky na rozšíření těchto nároků.
- Pozitivně vnímaný vztah klíčových sociálních pracovníků doprovázejících organizací a pěstounů (sociální pracovníci jsou vnímáni jako osoby, na které se mohou pěstouni s důvěrou obrátit).
- Státní příspěvek na výkon pěstounské péče jako stabilizující prvek systému služeb pro pěstounské rodiny, předvídatelný finanční zdroj umožňující (na rozdíl od dotací) plánování služeb a jejich rozvoj.

Slabé stránky

- Rozdílný přístup ke kvalitě poskytovaných služeb ze strany doprovázejících organizací.
- Pověřené osoby a obecní úřady obcí s rozšířenou působností, které poskytují nedostatečné služby, mají dostatek finančních zdrojů, naopak pro poskytovatele kladoucí vysoký důraz na kvalitu práce je výše státního příspěvku na výkon pěstounské péče nedostačující.
- Dosud nerealizované inspekce dodržování standardů kvality sociálně-právní ochrany a kontroly využívání státního příspěvku na výkon pěstounské péče (nejistota doprovázejících subjektů ve věci správnosti postupů a využívání veřejných zdrojů).
- Neprovozanost systému inspekcí kvality sociálně-právní ochrany a procesu vydávání nebo odnětí pověření k výkonu sociálně-právní ochrany.

- Vysoký počet pěstounských rodin připadajících na jednoho klíčového sociálního pracovníka u některých doprovázejících organizací.
- Dohody o výkonu pěstounské péče nejsou u některých osob pečujících a osob v evidenci vnímány jako smluvní vztah (necítí partnerský přístup ani možnost aktivně smluvní vztah ovlivňovat). Dohoda o výkonu pěstounské péče je u těchto osob často vnímána jako jednostranné správní rozhodnutí úřadu.
- Podceňování významu kontaktu dítěte svěřeného do pěstounské péče s rodiči, dalšími příbuznými a osobami dítěti blízkými a povinnosti udržovat sounáležitost dítěte s těmito osobami vyplývající pěstounům z občanského zákoníku.

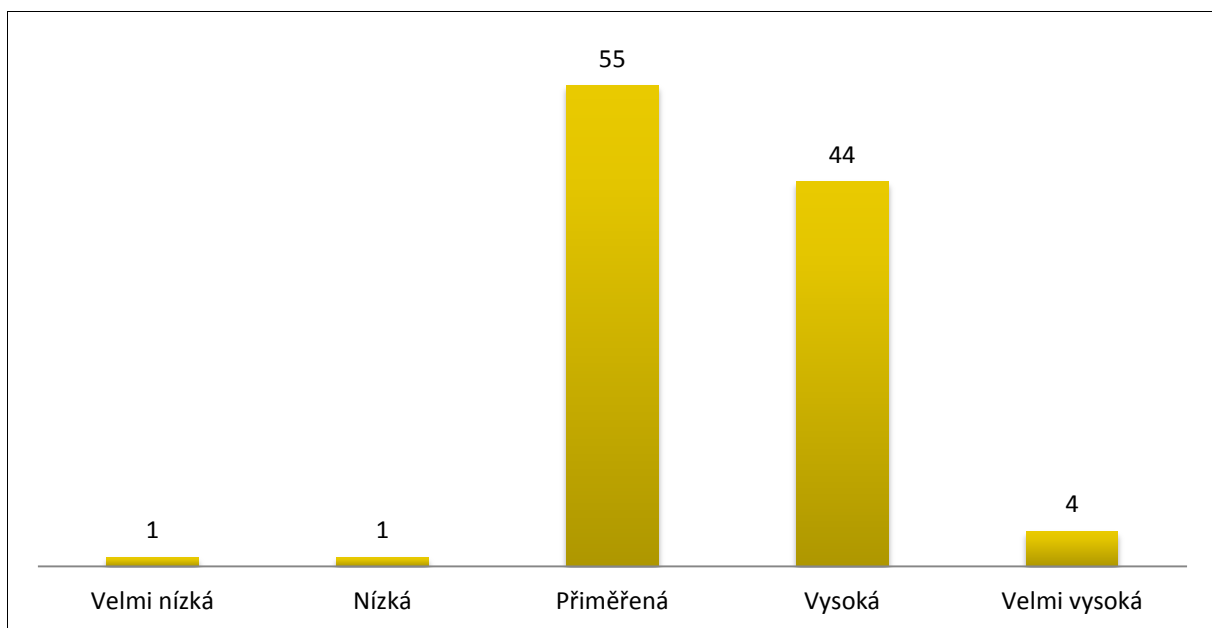
Většina slabých stránek je odstranitelná metodickou a kontrolní činností (kontrola kvality poskytovaných služeb). Jiné problémy pramení více než ze stávající právní úpravy ze zažitých postupů. Například již dnes lze (podle platné legislativy) funkčně provázat proces přípravy zájemců o náhradní rodinnou péči a jejich následné doprovázení (až doposud jsou tyto fáze podpory od sebe odděleny). V souvislosti se specializací pěstounské péče bude také vhodné propracovat postupy práce a metodiky, opět však lze využít systém nastavený současným zněním zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Závažným zjištěním jsou rozdíly mezi službami poskytovanými osobami pověřenými k výkonu sociálně-právní ochrany a orgány veřejné správy. V rámci dílčího tématu C I. byly popsány důvody, proč byly jako primární smluvní partner vybrány právě obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Klienti orgánů veřejné správy se však často necítí být smluvními partnery (dohoda o výkonu pěstounské péče je vnímána jako jednostranné rozhodnutí tohoto orgánu).

Organizace, které neposkytují služby v dostatečné intenzitě, hodnotí státní příspěvek na výkon pěstounské péče jako vysoký. Toto hodnocení převažuje právě u veřejných orgánů (viz graf č. 13). Ty však mohou k úhradě některých nákladů využít i jiné zdroje (dotace na výkon sociálně-právní ochrany, rozpočet obce atd.).⁹⁷

⁹⁷ Jako příklad lze uvést náklady na provoz. Ze státního příspěvku na výkon pěstounské péče lze hradit poměrnou část nákladů na energie a provozní náklady budov. Jejich vyčíslený je však administrativně náročné, proto je veřejné orgány hradí z jiných zdrojů. Nestátní

Graf č. 13: Hodnocení výše státního příspěvku na výkon pěstounské péče orgány veřejné správy, které poskytují služby pěstounským rodinám⁹⁸



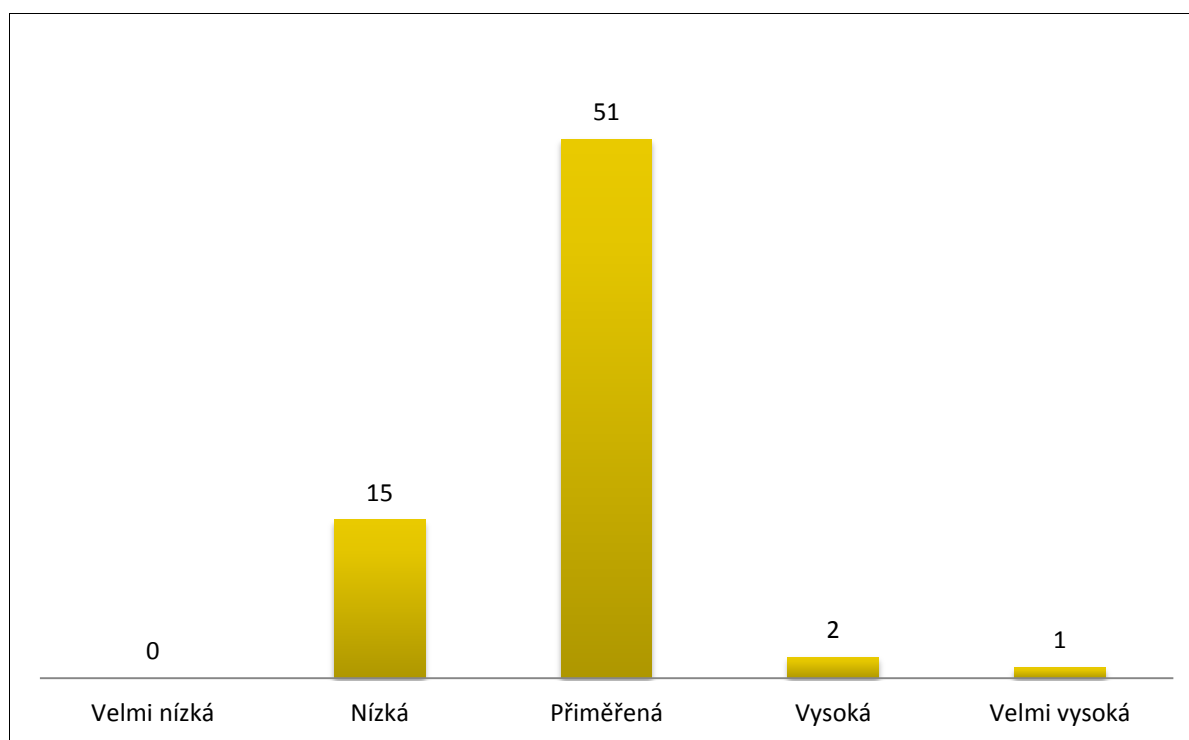
Pokud chce pěstoun uzavřít dohodu o výkonu pěstounské péče a jiným subjektem než příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností, podléhá platnost dohody předchozímu souhlasu tohoto orgánu s jejím uzavřením. V praxi nebyly zaznamenány případy, kdy by obecní úřady obcí s rozšířenou působností tohoto ustanovení využívaly k „omezení konkurence“ (nesouhlas lze vyslovit pouze v případě, je-li návrh dohody v rozporu s platným právním řádem), pro některé klienty však může samotný administrativní akt představovat určitou bariéru, zvláště tehdy, je-li ten samý orgán příslušný ke sledování vývoje dítěte svěřeného do péče pěstouna. Otázka rozdílnosti rolí, které obecní úřad v tomto systému zastává a možných střetů zájmů byla popsána v rámci dílčího tématu A. III.

Aktivity osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany v rámci doprovázení jsou intenzivnější, což demonstruje hodnocení výše státního příspěvku na výkon pěstounské péče, které se výrazně liší od hodnocení orgánů veřejné správy (viz graf č. 14).

subjekt ovšem takovou možnost zpravidla nemá. To zkrusluje údaje o celkové nákladovosti služeb.

⁹⁸ Analýza fungování institutu dohod o výkonu pěstounské péče v ČR, SocioFactor (2015).

Graf č. 14: Hodnocení výše státního příspěvku na výkon pěstounské péče osobami pověřenými k výkonu sociálně-právní ochrany, které poskytují služby pěstounským rodinám⁹⁹



Další otázkou, která je v souvislosti se službami na podporu výkonu náhradní rodinné péče řešena, je okruh osob, jimž jsou tyto služby nárokově poskytovány. Ten je vymezen definicí osob pečujících a osob v evidenci uvedené v § 4a zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Existuje sice obecně definovaný nárok i dalších osob odpovědných za výchovu dítěte (osvojitelé, jiné pečující osoby dle § 953 občanského zákoníku) na poradenskou pomoc ze strany orgánů sociálně-právní ochrany (§ 11 odst. 2 a odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí), v praxi je však tento nárok vnímán jako nedostatečný (obdobně obecně byly před rokem 2013 definovány nároky pěstounských rodin, v praxi však docházelo k případům, kdy se rodina i v případě závažných problémů ocitla bez odpovídající pomoci).

⁹⁹ Analýza fungování institutu dohod o výkonu pěstounské péče v ČR, SocioFactor (2015).

Celkové zhodnocení souladu varianty C III. 0 se základními cíli systému ochrany

děti: Významné změny, k nimž došlo po roce 2013, byly formou realizace cíle Národní strategie č. 9 „Podpora náhradní rodinné péče“. Tato varianta tedy je v převažujícím souladu se základními cíli ochrany dětí. Dostupné analytické dokumenty však doporučují další rozvoj systému, upřesnění některých postupů a prohloubení vazby mezi potřebami dítěte a výkonem náhradní rodinné péče.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty C III. 0:

Jde o současný stav financování, je proto hodnocen jako rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty C III. 0:

U stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

Varianta C III. 1 – korekce stávajícího systému podpory výkonu náhradní rodinné péče, stanovení minimální sítě služeb

Varianta C III. 1 nabízí určité korekce stávajícího systému. V tematickém bloku A Návrhu optimalizace byla popsána zásada subsidiarity činnosti veřejné správy. Ta v současném systému služeb na podporu výkonu náhradní rodinné péče není naplňována. Je proto zvažována varianta oddělení funkcí orgánu veřejné správy a poskytovatele služby (služby na podporu výkonu náhradní rodinné péče nezajišťuje úřad, ale nestátní subjekty, případně organizace zřízené územními samosprávnými celky). To ovšem vyvolává potřebu zajištění minimální sítě služeb. Dalším tématem řešeným v této variantě je rozšíření služeb i na další osoby, které pečují o dítě formou náhradní rodinné péče.

C III. 1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	V systému služeb pro podporu výkonu náhradní rodinné péče je uplatňován princip subsidiarity aktivit veřejné správy. Poskytovatelem služby mohou být pouze organizace pověřené k této činnosti (nikoliv orgány veřejné správy).	Dle této zásady se zužuje okruh subjektů zajišťujících služby pro náhradní rodiny pouze na standardní poskytovatele služeb. V současné době tyto poskytovatelé zajišťují 55 % výkonů v systému (tento podíl má stoupající tendenci). Výhodou této varianty je omezení situací střetu zájmů, ke kterým může docházet při poskytování služeb orgánem veřejné správy. Varianta také odstraňuje nerovné postavení veřejných orgánů a nestátních poskytovatelů služeb. Nevýhodou může být snížení dostupnosti služeb v některých regionech (toto riziko je omezeno uplatněním zásady č. 2). Tato zásada nemá rozpočtové dopady, protože dochází pouze k realokaci finančních prostředků, které jsou již dnes v systému k dispozici.
2.	Je stanovena minimální síť služeb pro podporu výkonu náhradní rodinné péče.	V návaznosti na zásadu č. 1 je zakotvena povinnost stanovit a garantovat minimální síť na podporu výkonu náhradní rodinné

		péče a zajištění zákonných nároků v daném regionu.
2a.	Podobu minimální sítě služeb pro náhradní rodinnou péči určuje stát (právním předpisem, standardy kvality atd.).	V této sub-variantě je garance minimální sítě služeb na podporu výkonu pěstounské péče odpovědností státu. V současné době má stát v rukou většinu rozhodujících finančních a právních nástrojů. Jde tedy o variantu s relativně nižší obtížností realizovatelnosti. Nevýhodou této varianty je centralizace, nedostatek relevantních informací o situaci v jednotlivých regionech, obtížnější zapojení zástupců cílové skupiny a obcí do klíčových rozhodovacích procesů.
2b.	Podobu minimální sítě služeb určuje kraj prostřednictvím povinně zpracovávaného plánu služeb v oblasti ochrany dětí.	Jde o sub-variantu, která se váže na zajištění garantovaných nároků rodin v rámci minimální sítě služeb (dílčí téma B III.)
2c.	Podobu minimální sítě služeb určuje obec s rozšířenou působností prostřednictvím povinně zpracovávaného plánu služeb v oblasti ochrany dětí.	Jde o variantu, která nejvíce odpovídá principu decentralizace a soustředění všech rozhodujících nástrojů pro řešení situace dětí a rodin na úroveň obcí. Tato varianta zajišťuje nejvyšší míru participace cílové skupiny. Nevýhodou této varianty je poměrně malá velikost současných správních obvodů obcí s rozšířenou působností (ta je však řešitelná prostřednictvím spolupráce několika obcí).
3.	Služby na podporu náhradní rodinné péče jsou specifickým typem služeb ve sjednoceném systému ochrany dětí.	Jde o zásadní koncepční záležitost, která se zabývá charakterem služeb pro podporu výkonu náhradní rodinné péče. Je-li jedním z cílů systému sjednocení, mělo by se týkat i služeb pro náhradní rodiny. Jde o zásadu, která se váže na řešení popsaná podrobně v dílčím tématu B II. Návrhu optimalizace.
3a.	Služby na podporu výkonu náhradní rodinné péče jsou sjednoceny do systému sociálních služeb.	Jde o sub-variantu, která odpovídá koncepci úplného sjednocení všech služeb pro ohrožené děti do systému služeb sociálních. Tato varianta vyžaduje

		<p>provedení významných legislativních úprav. Došlo by k významnému zásahu do současného vymezení cílových skupin sociálních služeb (primární klientem systému je však vždy ohrožené dítě). Výhodou této varianty je možné propojování různých činností v zájmu dítěte (vedle podpory náhradních rodičů systematická práce s vlastními rodiči dítěte svěřeného do náhradní rodinné péče atd.).</p>
3b.	<p>Služby na podporu výkonu náhradní rodinné péče působí ve specifickém systému služeb.</p>	<p>V této sub-variantě nedochází k úplnému sjednocení. Služby na podporu náhradní rodinné péče zůstávají působit ve svébytném systému. Jde o řešení, které zachovává určitou míru roztržitosti systému.</p>
4.	<p>Služby jsou poskytovány nejen pěstounům, ale i (nárokově) další osobám pečujícím o dítě v cizí péči včetně osvojitelů.</p>	<p>Tato zásada odpovídá principu garantovaných služeb pro každou osobu, která pečuje o dítě (zejména rodičů). Péče o dítě v osvojení nebo péči jiné osoby však může přinášet určitá specifika, která nemusí být zohledněna v nabídce služeb pro rodiče. Z tohoto důvodu je doporučováno navázat služby pro tuto cílovou skupinu na systém služeb pro podporu výkonu náhradní rodinné péče. Uplatnění této zásady s sebou nese určité rozpočtové náklady (jde o rozšíření cílové skupiny, u těchto osob by však nedocházelo k povinnému uzavírání smluv). Rozpočtové dopady jsou odhadovány na 40 mil. Kč ročně.</p>

Celkové zhodnocení souladu varianty C III. 1 se základními cíli systému ochrany dětí: Varianta obsahuje několik zásadních prvků, které mají přispět k odstranění dílčí nedostatků současného systému. Je v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení přínosů a nákladů varianty C III. 1: Toto dílčí téma se zabývá spíše koncepčními a procesními záležitostmi. S výjimkou rozšíření cílové skupiny uvedené v zásadě č. 4 nemá tato varianta rozpočtové dopady (využívá zdroje, které jsou již dnes v systému k dispozici).

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty C III. 1: Tato varianta využívá řadu prvků, které jsou využívány ve stávajícím systému. Jde o variantu se střední obtížností realizovatelnosti.

Bodové hodnocení variant řešení oblasti C III.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
C III. 0	3	2	4	2,9
B II. 1	4	2	2	3,0
2a.	3	2	3	2,7
2b.	4	2	3	3,2
2c.	4	2	2	3,0
3a	4	2	2	3,0
3b.	3	2	4	2,9

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta C III. 1 se sub-variantami 2b a 3a. Doporučená varianta reprezentuje určité korekce v systému podpory náhradní rodinné péče. V systému služeb pro podporu výkonu náhradní rodinné péče je uplatňován princip subsidiarity aktivit veřejné správy. Poskytovatelem služby mohou být pouze organizace pověřené k této činnosti (orgány veřejné správy subsidiárně prostřednictvím zřizovaných organizací). Je stanovena minimální síť služeb pro podporu výkonu náhradní rodinné péče. Podobu minimální sítě služeb určuje kraj prostřednictvím povinně zpracovávaného plánu služeb v oblasti ochrany dětí. Služby na podporu náhradní rodinné péče jsou specifickým typem služeb ve sjednoceném systému ochrany dětí (působí jako specifický typ sociální služby). Služby jsou poskytovány nejen osobám pečujícím a osobám v evidenci, ale i (nárokově) dalším osobám pečujícím o dítě v cizí péči včetně osvojitelů.

C IV. Financování náhradní rodinné péče

Varianta C IV. 0. – zachování stávajícího stavu

V oblasti pěstounské péče v současné době existuje několik typů finančních zdrojů. V první řadě jde o několik druhů dávek pěstounské péče:

- a) Odměna pěstouna (§ 47i a násl. zákona o sociálně-právní ochraně dětí)
- b) Příspěvek na úhradu potřeb dítěte (§ 47f)
- c) Příspěvek při převzetí dítěte (§ 47l)
- d) Příspěvek při ukončení pěstounské péče (§ 47h)
- e) Příspěvek na zakoupení osobního motorového vozidla (§ 47m).

V roce 2013 bylo krajskými pobočkami Úřadu práce ČR vyplaceno celkem 266 763 dávek pěstounské péče v celkovém objemu **2 051 663 000 Kč** (viz tabulku č. 10).

Tab. 10: Objem vyplacených dávek pěstounské péče v roce 2013 v členění dle krajů v Kč¹⁰⁰

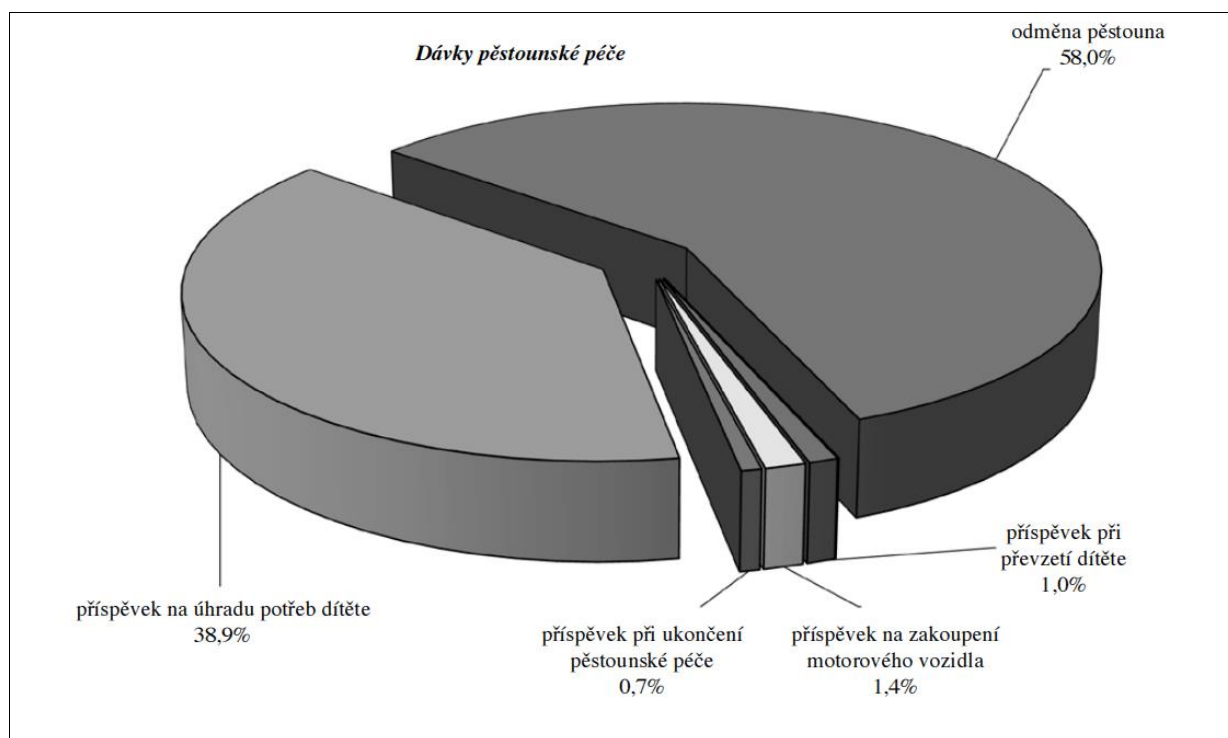
Kraj	Odměna pěstouna	Příspěvek na úhradu potřeb dítěte	Příspěvek při převzetí dítěte	Příspěvek při ukončení péče	Příspěvek na zakoupení vozidla
Hlavní město Praha	86 822 000	58 354 000	1 560 000	525 000	396 000
Jihočeský kraj	71 694 000	47 931 000	1 192 000	925 000	2 883 000
Jihomoravský kraj	113 297 000	76 011 000	1 653 000	1 450 000	3 005 000
Karlovarský kraj	46 063 000	32 140 000	776 000	475 000	1 496 000
Královéhradecký kraj	56 800 000	37 376 000	771 000	725 000	1 349 000
Liberecký kraj	52 342 000	36 566 000	995 000	700 000	1 148 000
Moravskoslezský kraj	200 836 000	138 942 000	3 364 000	1 925 000	6 245 000
Olomoucký kraj	81 931 000	53 871 000	932 000	900 000	1 137 000

¹⁰⁰ Macela (2014).

Pardubický kraj	61 646 000	40 701 000	890 000	850 000	1 654 000
Plzeňský kraj	68 659 000	44 728 000	1 201 000	650 000	1 942 000
Středočeský kraj	120 187 000	79 494 000	2 216 000	1 875 000	1 359 000
Ústecký kraj	117 806 000	77 166 000	3 133 000	950 000	2 980 000
Vysočina kraj	49 438 000	33 994 000	605 000	600 000	1 286 000
Zlínský kraj	62 993 000	41 816 000	699 000	825 000	1 826 000
ČR celkem	1 190 514 000	799 081 000	19 987 000	13 375 000	28 706 000

Největší objem představuje dávka odměna pěstouna a dávka příspěvek na úhradu potřeb dítěte (viz graf č. 13).

Graf č. 13: Struktura dávek pěstounské péče¹⁰¹



Odměna pěstouna reprezentuje formu společenského uznání za péči o dítě, které nemůže setrvat v péči rodičů. Nárok na odměnu je fakultativní v případě pěstounů -

¹⁰¹ Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2013.

prarodičů, pokud pečují o jedno nebo dvě děti a tyto děti nejsou závislé na pomoci jiné osoby (nebo spadají do tzv. I. stupně závislosti). V tomto případě je odměna vyplácena pouze v případech hodných zvláštního zřetele (sociální postavení pěstouna atd.). K nároku se vyjadřují obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Odměna pěstouna je od 1. ledna 2013 zdaňována a zpojistňována (do konce roku 2012 se to týkalo pouze odměny pěstouna ve zvláštních případech). Výše odměny pěstouna zohledňuje počet dětí, o které je současně pečováno a také zdravotní stav dítěte (prostřednictvím stupně závislosti dítěte na pomoci jiné osoby).

Podobný princip je uplatňován u další významné dávky, příspěvku na úhradu potřeb dítěte, jehož výše se v současné době pohybuje od 4 500 do 9 000 Kč měsíčně podle věku dítěte a již zmíněného stupně závislosti.

Další zdrojem financování je státní příspěvek na výkon pěstounské péče. Vzhledem k počtu pěstounů a skutečnosti, že na každou dohodu o výkonu pěstounské péče je vyplácen příspěvek ve výši 48 000 Kč ročně, lze celkový objem státního příspěvku odhadovat na cca 500 mil. Kč ročně. V roce 2013 bylo vyplaceno cca 270 mil. Kč, tento rok byl však ovlivněn přechodným obdobím pro náběh nového systému. Systém financování náhradní rodinné péče je tak z hlediska zdrojů a procesů financování poměrně konsolidovaný.

Celkové zhodnocení souladu varianty C IV. 0 se základními cíli systému ochrany

dětí: Významné změny v hmotném zabezpečení výkonu pěstounské péče, k nimž došlo po roce 2013, byly formou realizace cíle Národní strategie č. 9 „Podpora náhradní rodinné péče“. Tato varianta tedy je v převažujícím souladu se základními cíli ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty C IV. 0:

Jde o současný stav financování, je proto hodnocen jako rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty C IV. 0:

U stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

Varianta C IV. 1. – financování náhradní rodinné péče prostřednictvím úhrady „služby“ ze strany veřejné správy

Při provádění případných změn organizace pěstounské péče, resp. její profesionalizace a specializace je však nutné zvážit i jiné alternativy způsobu financování. Jde především o variantu, kdy financování není pojmáno z perspektivy pěstouna jako je tomu nyní, ale prostřednictvím dítěte, jemuž je třeba zajistit náhradní rodinnou péči. Tato perspektiva umožňuje zcela jiný náhled na výši poskytovaných finančních prostředků, resp. odklon od plošných dávek pěstounské péče a přechod k cílené úhradě, která se odvíjí od skutečných potřeb dítěte a předpokládané náročnosti péče (tedy úhrady na smluvním principu).

C. IV. 1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1	Za zajištění péče o dítě, jemuž je třeba zajistit pěstounskou péči, je poskytována úhrada ze strany veřejné správy. Orgán veřejné správy, který hradí úhradu, je příjemcem výživného ze strany rodičů.	Je zachován základní princip pěstounské péče upravený občanským zákoníkem, tzn., že rodič má nadále zachovanou vyživovací povinnost k dítěti. Hmotné zabezpečení pěstounské péče je zajištěno úhradou za péči o dítě. Ta je v případě příbuzenské péče a nepříbuzenské neformální péče jako dosud hrazena prostřednictvím dávek pěstounské péče. U profesionální pěstounské péče je hrazena úhrada subjektu, který je zaměstnavatelem pěstouna. Tento pěstoun je odměňován formou mzdy, jejíž výši a podmínky sjednává se zaměstnavatelem. Tato varianta vyžaduje provedení legislativních úprav, nastavení nových metodických a kontrolních postupů atd.
2.	Výše úhrady se odvíjí od potřeb dítěte a náročnosti péče.	Výše úhrady není stanovována plošně, ale odvíjí se od potřeb a situace dítěte (věk, počet dětí, zdravotní či jiné znevýhodnění dítěte, míra zapojení pěstouna do práce

		s rodiči dítěte atd.). Jde o určitý odklon od současného systému plošných dávek pěstounské péče.
2a.	Výše úhrady je stanovena formou zákona, resp. stanoveným rozpětím. Přesnou výši stanovuje orgán veřejné správy, který smluvní úhradu nebo dávku vyplácí.	Tento systém klade větší nároky na „objednatele“ služby. Kontrola čerpání veřejných zdrojů je zajištěna stanovení minimálních a maximálních limitů úhrady, v jejichž rámci se orgán veřejné správy pohybuje. Vzhledem k tomu, že dávkové systémy jsou v kompetenci Úřadu práce ČR, bylo by nutno vytvořit postup, jak odpovídající výši dávky stanovit.
2b.	Výši úhrady stanovuje orgán veřejné správy, který odpovídá za systém náhradní rodinné péče.	Jde o variantu odpovídající alternativě decentralizace odpovědnosti za systém ochrany dětí včetně náhradní rodinné péče. Samosprávný orgán pro své území stanovuje výši úhrady za služby, které jsou v oblasti náhradní rodinné péče poskytovány.
3.	Služby na podporu výkonu náhradní rodinné péče jsou hrazeny poskytovateli orgánem veřejné správy.	Jde o současný stav, který je rozpracován v několika variantách v souvislosti se sjednocením systému služeb v oblasti ochrany dětí včetně způsobu financování.
3a.	(Garantovaná) dotace nebo příspěvek na činnost služby.	Jde v zásadě o stávající systém, kdy jsou služby hrazeny nárokovým státním příspěvkem na výkon pěstounské péče. Výhodou této sub-varianty je relativně nízká administrativní náročnost a ohraničení jasným výdajovým rámcem. Nevýhodou může být nízká efektivita nakládání s prostředky a nižší vazba mezi potřebami klientů a prostředky vynakládanými z veřejných rozpočtů. Státní příspěvek je vždy do jisté míry paušální platbou. Toto riziko však lze odstranit propracovaným systémem sledování potřebnosti služeb a efektivity jejich výkonů.
3b.	Hrazení služby na základě úhrady konkrétních výkonů.	V této sub-variantě se pracuje s alternativou úhrady po skutečném provedení určitého úkonu v systému ochrany dětí. Výhodou této sub-varianty

		je možnost sledovat efektivitu vynakládaných prostředků. Nevýhodou je neohraničený výdajový rámec (zde se lze odkázat na zkušenosti úhrad v oblasti zdravotnictví) a nutnost poměrně robustního administrativního systému vykazování a proplácení výkonů.
3c.	Úhrada na základě realizace veřejné zakázky	Tato sub-varianta navazuje na způsob zajišťování služeb pro děti a rodiny prostřednictvím veřejné zakázky ze strany veřejné správy. Veřejná soutěž může vést ke snížení celkových nákladů díky vytvoření konkurenčního prostředí mezi službami. Nevýhodou je složitá administrace vyplývající ze současné úpravy veřejných zakázek v ČR a postupy vedoucí k využívání nejlevnějšího (a tedy ne vždy optimálního) řešení situace dítěte a rodiny. Tento způsob financování je výhodný především pro iniciaci nových typů služeb.
4	Je stanoven podíl jednotlivých úrovní veřejné správy na financování služeb.	Ve vazbě na organizační uspořádání odpovědnosti za systém ochrany dětí je stanoven zákonem podíl státu, krajů a obcí na financování služeb.
4a.	Veškeré náklady veřejných rozpočtů na úhradě služeb pro podporu výkonu náhradní rodinné péče nese stát.	Tato sub-varianta zachovává stávající zásadu, že veškeré náklady na ochranu dítěte nese stát (resp. jsou hrazeny prostřednictvím daní všech daňových poplatníků).
4b.	Na úhradě služeb se podle předem stanoveného podílu (systému) podílejí kromě státu také kraje a obce.	Jde o rozložení spoluodpovědnosti za financování služeb na více úrovní veřejné správy. Výhodou tohoto systému je zainteresovanost územních samospráv na systému služeb a decentralizace nakládání s finančními prostředky.

Celkové zhodnocení souladu varianty C IV. 1 se základními cíli systému ochrany dětí: Varianta obsahuje několik zásadních prvků, které mají přispět k propojení potřeb dítěte svěřeného do náhradní rodinné péče do oblasti financování. Odpovídá koncepci celkového sjednocení systému. Je v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení přínosů a nákladů varianty C IV. 1: Tato varianta pracuje se stávajícími zdroji v systému. Je proto hodnocena jako rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty C IV. 1: Tato varianta využívá řadu prvků, které jsou využívány ve stávajícím systému financování náhradní rodinné péče. S ohledem na změny ve způsobu financování profesionální pěstounské péče, která vyžaduje provedení legislativních úprav, nastavení systému kontroly atd., jde o variantu se střední obtížností realizovatelnosti.

Bodové hodnocení variant řešení oblasti C IV.

Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
C IV. 0	3	2	4	2,9
C IV. 1	4	2	2	3,0
2a.	4	2	2	3,0
2b.	4	2	1	2,8
3a.	3	2	4	2,9
3b	4	1	1	2,5
3c.	4	2	1	2,8
4a.	4	2	4	3,4
4b.	4	3	1	3,1

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta C

IV. 1 se sub-variantami 2a., 3a. a 4a. Podle doporučené varianty je hmotné zabezpečení pěstounské péče zajištěno úhradou za péči o dítě. Ta je v případě příbuzenské péče a nepříbuzenské neformální péče jako dosud hrazena prostřednictvím dávek pěstounské péče. U profesionální pěstounské péče je hrazena úhrada subjektu, který je zaměstnavatelem pěstouna. Tento pěstoun je odměňován formou mzdy, jejíž výši a podmínky sjednává se zaměstnavatelem. Výše úhrady není stanovována plošně, ale odvíjí se od potřeb a situace dítěte (věk, počet dětí, zdravotní či jiné znevýhodnění dítěte, míra zapojení pěstouna do práce s rodiči dítěte atd.). Výše úhrady je stanovena formou zákona, resp. stanoveným rozpětím. Přesnou výši stanovuje orgán veřejné správy, který smluvní úhradu nebo dávku vyplácí.

Služby na podporu výkonu náhradní rodinné péče jsou hrazeny poskytovateli orgánem veřejné správy. Je zachován současný systém garantovaného financování státním příspěvkem na výkon pěstounské péče. Veškeré náklady veřejných rozpočtů na úhradě služeb pro podporu výkonu náhradní rodinné péče nese stát.

D Návrh řízení kvality a efektivity v systému ochrany dětí

Tato část Návrhu optimalizace se zabývá horizontálními tématy, jimiž jsou systémy řízení kvality a sledování a vyhodnocování efektivity výkonů v systému ochrany dětí. Pro větší přehlednost jsou systémy řízení kvality zpracovány jednotlivě pro každou ze základních součástí systému:

- a) orgány veřejné správy v oblasti ochrany dětí
- b) služby pro ohrožené děti a rodiny
- c) oblast výkonu náhradní rodinné péče a služeb pro podporu tohoto výkonu.

Kvalitativní oblast je postavena na základní koncepci „podpora – kontrola“. Součástí procesů řízení kvality musí být nejen kontrolní mechanismy, ale také opatření na podporu pracovníků a managementu (vzdělávání, rozvoj osobnostních dovedností, prevence syndromu vyhoření u profesí ohrožených tímto jevem, supervize atd.). Postupy monitoringu poskytovaných výkonů v rámci systému ochrany dětí, jsou navrženy za všechny výše uvedené oblasti společně.

Dnešní situace v této oblasti odpovídá dezintegrované podobě systému péče o ohrožené děti. Základní nástroj pro sledování kvality, jímž jsou transparentně nastavené standardy kvality, je používán nejednotně a pouze v některých částech systému. Návrh optimalizace proto směřuje ke sjednocování přístupů a postupů a možnosti srovnatelného „měření“ kvality práce s dětmi a rodinami. Samostatnou otázkou je vznik monitorovacího mechanismu, který bude nezávislý na strukturách systému ochrany dětí a bude se moci zaměřovat na ochranu klientů systému bez jakéhokoliv možného střetu zájmů. S touto alternativou počítá i Národní strategie (Cíl 11 „Procesy ochrany a podpory prosperity dětí“).

Plně integrovaný systém však umožňuje i sjednocení monitoringu potřeb klientů systému a z nich vyplývajících priorit systému. Lze také efektivněji sledovat účinnost služeb poskytovaných jednotlivými aktéry systému a způsob jejich hospodaření s dostupnými zdroji. Návrh optimalizace rozpracovává opatření Národní strategie, konkrétně cíle 15 („Sběr dat a jednotný informační systém“) a 16 („Kvalita práce, vzdělávání, standardy“). Některá z opatření Národní strategie již byla v uplynulých

letech realizována, Návrh optimalizace se proto zaměřuje především na ty oblasti, kde prozatím k nastavení procesů řízení kvality a sledování efektivity výkonů nedošlo (nebo probíhá v nedostatečné formě).

D I. Řízení kvality v oblasti veřejné správy

Varianta D I. 0 – zachování stávajícího stavu

Základní standardy činnosti správního orgánu nastavuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Oproti předchozí právní úpravě z roku 1967, která se vztahovala pouze na oblast rozhodování, má aktuální správní řád výrazně širší záběr, resp. upravuje veškeré činnosti, které jsou v oblasti veřejné správy vykonávány. Podle § 2 odst. 1 správního řádu **„postupuje správní orgán v souladu se zákony a dalšími právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu“**. Není třeba v této souvislosti zdůrazňovat význam Úmluvy o právech dítěte¹⁰² pro počínání orgánu, který je za ochranu dětí v České republice odpovědný. Každodenní činnost orgánů sociálně-právní ochrany však reguluje celá řada dalších úmluv, např. Úmluva o ochraně dětí a spolupráci o mezinárodním osvojení¹⁰³, Úmluva o právech osob se zdravotním postižením¹⁰⁴, Listina základních práv EU, Evropská úmluva o ochraně lidských práv, ale třeba také pro stanovení osobní a místní příslušnosti klíčová Haagská Úmluva o pravomoci orgánů, použitelném právu, uznávání, výkonu a spolupráci ve věcech rodičovské odpovědnosti a opatření k ochraně práv dětí z roku 1996. Dle odst. 2 a 3 téhož ustanovení **„správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena“**. Přitom „šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“) a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem v nezbytném rozsahu. Opět jde o zásady, které se v praktické činnosti orgánu sociálně-právní ochrany promítají do každodenních dilemat o míře a vhodnosti zásahu do tak intimní sféry jedince, jako je rodinný život.

Podnětem pro sjednocení postupů (tedy jejich standardizaci) je rovněž ustanovení § 2 odst. 4, podle něhož má správní orgán dbát nejen o to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a odpovídalo okolnostem daného případu (proto je

¹⁰² Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.

¹⁰³ Sdělení č. 43/2000 Sb. m. s.

¹⁰⁴ Sdělení č. 10/2010 Sb. m. s.

před přijetím řešení nutné vše správně **vyhodnotit**), ale také, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Pokud se tedy dvě děti nebo dvě rodiny ocitnou v obdobné situaci, měl by orgány veřejné správy postupovat při řešení jejich situace shodně (při respektování základních zásad sociálně-právní ochrany). Ideální stav znamená dosáhnout shodných postupů a precedentního rozhodování v rámci celé republiky (metodickou činností Ministerstva práce a sociálních věcí a platnou legislativou), nebo alespoň v rámci kraje (metodickou a kontrolní činností krajského úřadu), minimálně však v rámci správního orgánu, tedy obecního úřadu obce s rozšířenou působností. § 3 správního řádu opět znovu klade důraz na **zjištění stavu věcí, o němž nejsou důvodné pochybnosti** (opět zásada úzce související s vyhodnocováním situace dítěte a rodiny).

Podrobnější úprava standardizace činnosti orgánů veřejné správy představuje jeden z dlouhodobých záměrů, který byl opakovaně potvrzen vládními dokumenty¹⁰⁵. Ty však sledují především oblast efektivit výkonů (nastavený standard pro účely spravedlivého financování) a nastavení personálních a technických podmínek pro výkon příslušné agendy. Tyto záměry jsou prozatím pouze ve fázi strategických dokumentů a realizace projektů, které mají tyto procesy ověřit v praxi.

Odlíšná situace nastala v oblasti sociálně-právní ochrany. Sociálně-právní ochrana dětí se stala první agendou vykonávanou orgány veřejné správy, která má právním předpisem stanoveny podrobné standardy kvality. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí v § 9a zakládá povinnost všech orgánů sociálně-právní ochrany se těmito standardy řídit a to nejpozději od 1. ledna 2015. Podrobná kritéria naplňování standardů kvality upravuje prováděcí vyhláška k zákonu o sociálně-právní ochraně dětí v příloze č. 1. Implementace standardů kvality sociálně-právní ochrany byla mj. podpořena Individuálním projektem¹⁰⁶ a dvěma grantovými výzvami Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost.

¹⁰⁵ Např. Analýza aktuálního stavu veřejné správy a navazující usnesení vlády č. 924 ze 14. prosince 2011. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/usneseni-vlady-c-924-2011-pdf.aspx.

¹⁰⁶ V jeho rámci vznikl Manuál pro implementaci standardů kvality sociálně právní ochrany pro orgány sociálně-právní ochrany. Dostupné z: www.mpsv.cz/files/clanky/18313/manual_OSPOD.pdf.

Ostatní správní agendy v systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti však podobným kvalitativním kontrolním systémem regulovány nejsou. To se může odrážet v nedostatečném personálním a odborném obsazení pracovišť, nejednotných přístupech při řešení srovnatelných situací ohrožených dětí a rodin a problémech při komunikaci a spolupráci mezi jednotlivými složkami systému.

V rámci standardů kvality sociálně-právní ochrany je řešena i **oblast profesního rozvoje** pracovníků. Kvalifikační požadavky na činnost v oblasti sociálně-právní ochrany v současné době upravuje několik právních předpisů (zákon o sociálních službách, zákon o úřednících samosprávných celků, prováděcí vyhláška). V současné době je v oblasti sociální práce připravován samostatný profesní zákon (věcný záměr zákona o sociálních pracovnících)¹⁰⁷.

Řízení kvality systému v současné době probíhá v rámci struktury veřejné správy. Rovněž kontrola dodržování standardů sociálně-právní ochrany je prováděna nadřízeným správním orgánem v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti. Nevýhodou této varianty je uzavřenost systému kontroly v rámci hierarchie veřejné správy (opakování stejných chyb na více úrovních) a neexistence vnější kontroly. Jediný orgán, na něhož se mohou klienti systému sociálně-právní ochrany mimo strukturu veřejné správy obrátit, je kancelář Veřejného ochránce práv (další alternativou je pak až soud). V závěrečných doporučeních České republiky ze srpna 2011 Výbor pro práva dítěte zopakoval své předchozí doporučení (CRC/C/15/Add.201, odst. 17), aby ČR zcela zohlednila obecný komentář Výboru č. 2 týkající se role národních institucí pro lidská práva a zřídila **nezávislý orgán pro monitoring implementace Úmluvy o právech dítěte**, včetně citlivého šetření jednotlivých stížností dětí. Doporučení Výboru zohlednila Národní strategie, která předpokládá zavedení mechanismu nezávislého monitoringu implementace Úmluvy do roku 2016. Zmocněnkyni pro lidská práva ukládá v termínu do prosince 2015 zpracovat Analýzu možností vytvoření nezávislého mechanismu monitorování ochrany práv dětí a naplňování Úmluvy.

¹⁰⁷ Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/17864>.

Celkové zhodnocení souladu varianty D I. 0 se základními cíli systému ochrany dětí:

V soustavě orgánů veřejné správy, které jsou odpovědné za péči o ohrožené děti, došlo po roce 2013 k aplikaci systému řízení kvality prostřednictvím standardů kvality sociálně-právních ochrany. Stávající právní úprava obsahuje mechanismy profesní podpory pracovníků. Není však k dispozici mechanismus nezávislý na struktuře veřejné správy, který by činnost veřejné správy monitoroval. Současný stav je proto z hlediska souladu se základními cíli systému ochrany dětí hodnocen neutrálně.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty D I. 0:

Jde o současný stav financování, je proto hodnocen jako rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty D I. 0:

U stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

Varianta D I. 1 – Posílení procesu řízení kvality ve veřejné správě o prvky nezávislého monitoringu

D I. 1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	Existuje ucelený systém profesní podpory činnosti sociálních a dalších odborných pracovníků.	Jde o zásadu, která je uplatňována již ve stávajícím systému. Ve variantě D. I. 1. Je zdůrazněna s ohledem na připravované změny v souvislosti se vznikem zákona o sociálních pracovnících. Pro oblast práce s ohroženými dětmi a rodinami je nutno definovat specifické formy podpory pracovníků a jejich profesního rozvoje v závislosti na náročnosti práce s touto cílovou skupinou.
2.	Kvalita poskytovaných služeb a dodržování základních principů je kontrolováno v rámci soustavy státních orgánů a nezávislým monitorovacím mechanismem.	Jde o zásadu, která rozšiřuje současné postupy při řízení kvality o nezávislý monitorovací mechanismus. Zásada počítá s tím, že kritéria pro hodnocení kvality budou kromě zákonem ukotvených principů (dílčí téma A II. Návrhu optimalizace) sledovány na základě standardů kvality. Sub-varianty řeší různé formy zajištění nezávislého monitoringu.
2a.	Je zřízen kontrolní a monitorovací mechanismus („Veřejný ochránce dětí“) nezávislý na struktuře veřejné správy, poskytovatelů služeb a dalších klíčových aktérů systému.	Zřízení nezávislého orgánu kontrolujícího naplňování Úmluvy o právech dítěte by do systému kontroly veřejné správy vneslo další prvky. Výhodou je možnost širšího zapojení cílové skupiny a nezávislé získávání zpětných vazeb a názorů dětí a rodin. Nevýhodou této varianty jsou nutné náklady na zřízení nového mechanismu kontroly (samostatná právní úprava). Skutečně nezávislý mechanismus musí mít minimální vazby na exekutivu (jmenování představitele orgánu Parlamentem atd.). Přínosem nově vzniklého institutu Veřejného ochránce dětí je zvýšení ochrany práv

		cílové skupiny. Kvalifikovaný odhad nákladů na činnosti úřadu Veřejného ochránce práv dětí vychází z údajů o nákladech obdobné instituce Kanceláře Veřejného ochránce práv, které v roce 2013 činily 98 mil. Kč. ¹⁰⁸ Náklady na úřad Veřejného ochránce práv dětí budou cca 20 mil. Kč, jednorázové náklady na zřízení úřadu 5 mil. Kč.
2b.	Kontrolní mechanismus je zřízen na bázi existujících institucí (např. Veřejný ochránce práv).	Tato varianta počítá s využitím již existujících struktur a rozšířením (úpravou) jejich kompetencí.
2c.	Kontrola kvality je zajišťována nezávislou inspekcí.	Váže na návrh organizačního uspořádání orgánů veřejné správy popsany ve variantě A III. 2. Tato varianta zmírňuje hlavní nedostatky uvedené v sub-variantě 1a. Nevýhodou jsou zřizovací náklady na nový typ inspekčního orgánu.

Celkové zhodnocení souladu varianty D I. 1 se základními cíli systému ochrany dětí:

Varianta obsahuje opatření, která mají přispět k naplnění Národní strategie, posílení transparentnosti výkonu veřejné správy v oblasti ochrany dětí. Je v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení přínosů a nákladů varianty D I. 1:

Realizace varianty představuje určité rozpočtové dopady. S ohledem na dopady, které jsou vyčísleny v jiných částech Návrhu optimalizace, je nutno tuto variantu hodnotit jako mírně nákladnější oproti stávajícímu stavu.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty D I. 1:

Tato varianta využívá některé prvky, které jsou (v omezené míře) využívány ve stávajícím systému. Jde o variantu se střední obtížností realizovatelnosti.

¹⁰⁸ Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/kancelar-vop/povinne-zverejnovane-informace/>.

Bodové hodnocení variant řešení oblasti D I.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
D I. 0	2	2	4	2,4
D I. 1	4	1	2	2,7
2a.	4	1	2	2,7
2b.	3	2	3	2,7
2c.	2	1	1	1,5

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta D I.

1 se sub-variantou 2a. Podle doporučené varianty dochází v systému řízení kvality k posílení kontrolních mechanismů prostřednictvím nově zřízeného orgánu („Veřejný ochránce dětí“), který je nezávislý na struktuře veřejné správy, poskytovatelů služeb a dalších klíčových aktérů systému ochrany dětí. V úvahu připadá rovněž posílení kompetencí současného Veřejného ochránce práv (obě sub-varianty byly hodnoceny shodně). Kvalita ochrany dětí je mj. kontrolována prostřednictvím zákonem stanovených základních principů činnosti a standardů kvality. Součástí procesů řízení kvality je ucelený systém profesní podpory činnosti sociálních a dalších odborných pracovníků.

D II. Řízení kvality v oblasti služeb

Varianta D II. 0 – zachování stávajícího stavu

V oblasti služeb pro ohrožené děti a rodiny existují v současné době dva typy kontrolních mechanismů. První z nich je reprezentován prováděním státní kontroly zaměřené na plnění zákonných podmínek souvisejících s registračním procesem a na efektivnost, účelnost a hospodárnost při nakládání s veřejnými prostředky. Přestože i tímto prostřednictvím lze částečně kontrolovat také kvalitu poskytované služby, skutečně systematické řešení představuje druhý typ hodnocení kvality, a to prostřednictvím **standardů kvality**. Dlouhodobější zkušenosti jsou v České republice pouze v systému sociálních služeb, kde jsou poskytovatelé služeb již od roku 2007 ze zákona povinni standardy kvality naplňovat. Kontrolu zajišťuje inspekce poskytování sociálních služeb zřízená podle § 97 a násl. zákona o sociálních službách. Ta byla do konce roku 2014 zajišťována Úřadem práce ČR, od roku 2015 došlo k jejímu převedení na Ministerstvo práce a sociálních věcí (na základě zákona č. 254/2014 Sb.).

Novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí zavedla po vzoru sociálních služeb obdobný systém řízení kvality poskytovaných služeb prostřednictvím standardů kvality sociálně-právní ochrany. **Osoby pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany** jsou (stejně jako orgány sociálně-právní ochrany) povinny dodržovat tyto standardy nejpozději k 1. lednu 2015. Podrobná kritéria standardů rovněž upravuje prováděcí vyhláška. Kritéria jsou však určena jen pro některé druhy činností, resp. pro pověřené osoby vykonávající činnosti na základě dohod o výkonu pěstounské péče, příp. zajišťující přípravy zájemců o náhradní rodinnou péči (příloha č. 2 prováděcí vyhlášky) a pro zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (příloha č. 3 prováděcí vyhlášky). Inspekci kvality sociálně-právní ochrany dětí bude i nadále zajišťovat Úřad práce ČR. Jde o velmi nesystémové řešení, protože kontrola naplňování standardů kvality sociálně-právní ochrany probíhá na základě totožných postupů a principů jako inspekce v oblasti sociálních služeb (§ 50a zákona o sociálně-právní ochraně dětí). V sociální oblasti tedy došlo k určitému sjednocení postupů, jde však o sjednocení, které není úplné.

V případě dalšího typu služeb, u něhož existuje potenciál začlenění do sjednoceného systému služeb pro děti a rodiny, **školských zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy**, byla tato otázka řešena novelou zákona o výkonu ústavní výchovy z roku 2012, a to ve formě zmocnění pro Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy stanovit standardy kvality prováděcí vyhláškou (§ 41 odst. 1 písm. i/ zákona). **Toto zmocnění prozatím nebylo využito.** V březnu roku 2015 byl vydán pouze metodický pokyn Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy¹⁰⁹, ten však nemá charakter obecně závazného právního předpisu. Existuje tak pouze obecná kontrolní pravomoc České školní inspekce, která je zakotvena v zákoně č. 561/2004 Sb., předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“).

U zdravotnických zařízení (dětských domovů pro děti do 3 let věku) je „hodnocení kvality a bezpečí poskytovaných zdravotních služeb dobrovolný proces, jehož účelem je posoudit podle hodnotících standardů organizační úroveň poskytování zdravotních služeb, a to z hlediska jejich kvality a bezpečí“.¹¹⁰ U zařízení pro výkon ústavní výchovy existují však i určité specifické postupy, např. orgány sociálně-právní ochrany mají povinnost sledovat dodržování práv dítěte umístěného do zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy (§ 29 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Tento dohled se však mnohdy omezuje pouze na povinné návštěvy dítěte v zařízení a rodičů dítěte, jemuž byla nařízena ústavní výchova (jednou za 3 měsíce).

Celkové zhodnocení souladu varianty D II. 0 se základními cíli systému ochrany dětí:

Systém řízení kvality v oblasti služeb pro ohrožené děti a rodiny je v současné době velmi roztržštěný. Neexistují jednotné postupy ani základní přístup k hodnocení kvality služeb. Tento stav je v nesouladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty D II. 0:

Jde o současný stav financování, je proto hodnocen jako rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty D II. 0:

U stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

¹⁰⁹ Dostupné z: <http://www.msmt.cz/file/35026>.

¹¹⁰ § 98 zákona o zdravotních službách.

Varianta D II. 1 – sjednocení systému řízení kvality v oblasti služeb

Návrh optimalizace počítá se sjednocením systému řízení kvality služeb a pokud možno (v základních parametrech) jednotnými standardy kvality pro všechny typy služeb. Vzhledem k tomu, že u služeb v oblasti školství a zdravotnictví zatím neproběhly zásadní kroky směrem ke standardizaci, bude využit jeden z funkčních systémů v sociální oblasti (i ten bude v ideálním případě jednotný). Zároveň je řešen způsob zajištění kontroly, resp. vztah mezi orgány veřejné správy a službami, které jsou mnohdy zajišťovány nestátními subjekty. Využívá zároveň alternativu (na systému) nezávislého kontrolního mechanismu, který odstraňoval možné střety zájmů v případech, kdy jsou služby poskytovány organizacemi zřízenými orgány veřejné správy.

D II. 1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	Kontrola je prováděna na základě jednotných standardů kvality ochrany dětí.	Varianta zachovává základní mechanismus sledování kvality poskytovaných služeb. Jsou zpracovány jednotné (základní) standardy kvality služeb působících v systému ochrany dětí (pro jednotlivé typy služeb jsou na základě těchto principů zpracovávány druhové standardy). Celková integrace služeb do nového systému nabízí příležitost pro vznik jednotných standardů kvality pro práci s dětmi. Výhodou je úplné sjednocení základních přístupů a postupů ve všech typech služeb. Nevýhodou této varianty je její náročnost, nutno definovat nové postupy (včetně postupů inspekci atd.).
2.	Je zřízen inspekční orgán pro kontrolu naplňování standardů kvality	Varianta počítá s existencí inspekčního orgánu v rámci struktury veřejné správy. Jsou uvedeny různé sub-varianty, které se vážou na alternativy organizačního uspořádání orgánů veřejné správy v systému ochrany dětí. Základním

		<p>předpokladem je vymezení jednoho orgánu, který bude realizovat činnosti rozdělené v současné době mezi inspekci kvality sociálních služeb a inspekci kvality sociálně-právní ochrany (u současných osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany), v dalších fázích pak rozšíření inspekce na další subjekty, které budou integrovány do jednotného systému ochrany dětí.</p>
2a.	<p>Inspekční orgán je zřízen v rámci Ministerstva práce a sociálních věcí.</p>	<p>Inspekce bude soustředěna u stávající inspekce poskytování sociálních služeb. Jde o sub-variantu, která představuje nejnižší náklady. Jsou k dispozici vyškolení inspektoři a zavedené postupy. Předpokládá se úplné sjednocení služeb (resp. inspekce tohoto typu by probíhala u všech druhů služeb, které by byly integrovány do jednotného systému ochrany dětí). Tato sub-varianta představuje určité náklady spojené s rozšířením činnosti inspekčního orgánu. Tyto náklady jsou kvalifikovaným odhadem vyčísleny na 7 mil. Kč ročně (při uvažovaném počtu cca 300 subjektů, o které bude stávající systém řízení kvality rozšířen).</p>
2b.	<p>Inspekci zajišťují krajské úřady.</p>	<p>Jde o stav uplatňovaný do roku 2011 (do převodu inspekcí poskytování sociálních služeb na Úřad práce ČR). Nevýhodou této varianty je možný střet zájmů, kraje jsou významnými zřizovateli (zejména pobytových) služeb pro děti. Tato sub-varianta má rozpočtové dopady spojené s nutností zřídit při krajských úřadech potřebné personální a technické kapacity pro provádění inspekcí. Šlo by v zásadě o zřízení nových pracovních míst a další náklady spojené s rozšířením kompetencí inspekce. Odhadovaný dopad je 5 mil. Kč u jednorázových nákladů a 6,5 mil. Kč ročně u fixních nákladů.</p>
2c.	<p>Inspekčním úřadem je nově vzniklý</p>	<p>Tato sub-varianta se váže na vznik zcela</p>

	úřad ochrany dětí nebo jiný nově vzniklý subjekt v rámci struktury veřejné správy.	nové struktury státních úřadů ochrany dětí. Její nevýhodou jsou vysoké zřizovací náklady, které jsou souhrnně vyčísleny v rámci dílčího tématu A III.
2d.	Vznik nezávislého státního inspekčního orgánu.	Tato sub-varianta počítá se vznikem nového orgánu státní správy, v jehož rámci by byly soustředěny procesy řízení kvality služeb (obdoba České školní inspekce v oblasti školství). Výhodou této varianty je relativně vyšší nezávislost v rámci struktury státních orgánů, nevýhodou jsou vyšší jednorázové náklady na zřízení tohoto subjektu (kvalifikovaný odhad činí cca 10 mil. Kč).
3.	Je zřízen kontrolní a monitorovací mechanismus nezávislý na struktuře veřejné správy, poskytovatelů služeb a dalších klíčových aktérů systému.	Vedle inspekce standardů kvality je činnost poskytovatelů služeb v oblasti ochrany dětí kontrolována nezávislým monitorovacím mechanismem. Viz odůvodnění u varianty D. I. 1.

Celkové zhodnocení souladu varianty D II. 1 se základními cíli systému ochrany dětí:

Varianta obsahuje několik prvků, které přispívají k účinnějšímu systému řízení kvality poskytovaných služeb, sjednocení přístupů a postupů. Je v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení přínosů a nákladů varianty D II. 1:

Tato varianta vyvolává určité náklady spojené s organizačními změnami v rámci systému řízení kvality. S ohledem na dopady, které jsou vyčísleny v jiných částech Návrhu optimalizace, je nutno tuto variantu hodnotit mírně nákladnější oproti stávajícímu stavu.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty D II. 1:

Tato varianta využívá některé struktury, které jsou pro kontrolu kvality využívány v současném systému. Rozšiřuje je však významně i do dalších oblastí. Jde o variantu se střední obtížností realizovatelnosti.

Bodové hodnocení variant řešení oblasti D II.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
D II. 0	1	2	4	1,9
D II. 1	4	1	2	3,0
2a	4	1	2	3,0
2b.	3	1	2	2,5
2c.	4	0	1	2,2
2d.	4	0	1	2,2

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta D II.

1 se sub-variantou 2a. Podle doporučené varianty je kontrola kvality poskytovaných služeb prováděna na základě jednotných standardů kvality ochrany dětí. Jejich naplňování kontroluje inspekční orgán, který je zřízen v rámci Ministerstva práce a sociálních věcí. Na kontrole kvality se podílí i nezávislý kontrolní a monitorovací mechanismus.

D III. Řízení kvality v oblasti náhradní rodinné péče

Varianta D III. 0 – zachování stávajícího stavu

Systém řízení kvality prostřednictvím standardů kvality je v současné době v oblasti náhradní rodinné péče uplatňován v případě poskytovatelů služeb, resp. osob, které mají pověření k uzavírání dohod o výkonu pěstounské péče a „doprovázení“ pěstounských rodin (viz dílčí téma D II.).

Kontrola „kvality“ přímého výkonu náhradní rodinné péče probíhá prostřednictvím sledování vývoje dítěte umístěného do péče jiné fyzické osoby než rodiče, kterou na základě § 19 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí vykonává obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je místně příslušný k dítěti. Povinnosti pěstounů jsou v tomto směru vymezeny obecně jako „řádná péče“.

Subjekt, který uzavřel s pěstounem dohodu o výkonu pěstounské péče, zároveň dohlíží nad naplňováním této dohody (zároveň tedy nad naplňováním práv a povinností pěstouna stanovených v § 47a zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Tento dohled je však do jisté míry subjektivní záležitostí, neboť nejsou stanoveny „standarty“ péče. Organizace, které uzavírají s pěstounem dohodu, se pak mohou ocitát v určitém střetu zájmů v okamžiku, kdy péče neprobíhá odpovídajícím způsobem, neboť hrozí „ztráta“ pěstouna jako smluvního partnera (ze strany osob pečujících a osob v evidenci nejsou taxativně vymezeny důvody pro výpověď dohody o výkonu pěstounské péče).

Celkové zhodnocení souladu varianty D III. 0 se základními cíli systému ochrany dětí: Současný systém sice obsahuje mechanismy kontroly kvality výkonu náhradní rodinné péče, jsou však stanoveny pouze obecné parametry této kontroly. Z hlediska základních cílů systému ochrany dětí, který klade důraz na kvalitativní faktor činnosti všech aktérů systému, je tento stav hodnocen neutrálně.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty D III. 0: Jde o současný stav financování, je proto hodnocen jako rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty D III. 0: U stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

Variantha D III. 1 – zavedení standardů kvality pěstounské péče

Návrh optimalizace proto zvažuje zavedení určitých standardů i pro pečující osoby. Tato alternativa nabývá na důležitosti, pokud bude zvolena koncepce částečné či plné profesionalizace pěstounské péče. Je totiž nutno sledovat nejenom činnosti organizací, které poskytují služby na podporu výkonu pěstounské péče, ale i výkon (profesionální) pěstounské péče samotné. Základní parametry požadavků na péči jsou však shodné bez ohledu na to, zda jde o „profesionální“ či „neprofesionální péči“.

Standards mohou být nastaveny rozšířením a preciznější úpravou práv a povinností pěstounů nebo samostatnou úpravou. Možnost kontroly naplňování těchto standardů zohledňuje skutečnost, že pěstoun je v jiném postavení než poskytovatel služby. Právní úprava standardů se může zabývat nejen kvalitou péče, ale i dalšími parametry pěstounské péče (např. stanovení maximálního počtu dětí, o které může jeden pěstoun současně pečovat atd.)¹¹¹. Nejde přitom o standardy kvality v pojetí zpracovaného souboru vnitřních předpisů a směrnic, které je v současné době uplatňováno v České republice. Jde o soubor zásad a postupů, jejichž prostřednictvím je hodnoceno, zda náhradní péče probíhá v zájmu dítěte. Pro ilustraci lze uvést příklad zahraničních standardů (Irsko), které byly publikovány i v České republice¹¹²:

Zásady standardů pěstounské péče pro děti a mládež:

Pozitivní smysl identity - dětem a mladým lidem je poskytována pěstounská péče, která jim pomáhá vytvářet pozitivní vědomí o vlastní identitě.

Rodina a přátelé - děti a mladí lidé v pěstounské péči jsou podporováni v zachování a rozvíjení vztahu s vlastní rodinou a přáteli. Pokud je třeba, jsou při kontaktu

¹¹¹ Viz Institut projektového řízení (2014). V komparativní studii je provedeno srovnání přístupů ve vybraných evropských zemích. V některých systémech je zaveden maximální počet dětí v náhradní rodinné péči (například maximálně 3 děti v Polsku). Tento limit se netýká větších sourozeneckých skupin. V případě svěření většího počtu dětí je však rodinám poskytována vyšší míra podpory (například pomoc asistenta rodiny v již zmíněném polském systému).

¹¹² Zásahy veřejné moci do rodičovských práv a jejich dopad na rodinný život. Právní komparativní studie. Poradna pro občanství, občanská a lidská práva (2006).

doprovázení.
Dětská práva - v pěstounské péči je o děti důstojně postaráno, je respektováno jejich soukromí. Děti a mladí lidé mají možnost se rozhodovat na základě informací, které jsou jim poskytovány formou přiměřenou jejich věku. Mají právo na svůj názor, právo stěžovat si, být vyslyšeni při rozhodování, která se jich týkají.
Individuální přístup - pěstounská péče bere vždy v úvahu věk, vývojový stupeň, individuální potřeby, nemoci a postižení, pohlaví, rodinné, kulturní a etnické zázemí, víru a sexuální identitu každého dítěte.
Dítě a rodinný sociální pracovník - každé dítě či mladý člověk v pěstounské péči má svého sociálního pracovníka.
Vyhodnocování situace dětí a mladých lidí - každému umístění do pěstounské péče musí předcházet vyhodnocení potřeb a situace dítěte či mladého člověka. Výjimkou je umístění dítěte do pěstounské péče v krizových situacích, kdy je vyhodnocení provedeno v co nejkratší době po umístění.
Plán péče a revize - pro každé dítě a mladého člověka v pěstounské péči existuje písemný plán péče. Dítě či mladý člověk a jejich rodiny spolupracují na přípravě tohoto plánu.
Umísťování dětí a mladých lidí do pěstounské péče - děti a mládež je umísťována k takovým pěstounům, kteří mohou nejlépe naplnit právě jejich individuální potřeby.
Příjemné a pozitivní okolí - domov pěstounů je příjemným a zdravým místem naplňujícím potřeby dítěte nebo mladého člověka.
Ochrana a bezpečí dětí a mladých lidí - děti a mladí lidé se musí v pěstounské péči cítit bezpečně. Musí být ochráněni před jakýmkoliv zanedbáváním či zneužíváním.
Zdraví a vývoj dítěte - zdravotní a vývojové potřeby musí být v pěstounské péči řádně naplňovány. Dětem a mladým lidem jsou poskytovány informace, rady a podpora tak, aby mohli o svém zdraví a vývoji spolurozhodovat.
Vzdělání - zajištění vzdělávání dětí a mladých lidí je prioritou pěstounské péče. Děti a mladí lidé jsou podporováni v rozvoji svého potenciálu a talentu. Vzdělávání je chápáno jako součást sociálních dovedností.
Příprava na opuštění pěstounské rodiny a život v dospělosti - pěstounská péče směřuje k tomu, aby děti a mladí lidé získávali dovednosti, znalosti a kompetence nezbytné pro život v dospělosti. Jsou podporováni a doprovázeni při odchodu z péče.

Zásady standardů pěstounské péče pro pěstouny

Vyhodnocování a prověřování nepříbuzných pěstounů - žadatelé o pěstounskou péči se účastní komplexního vyhodnocovacího procesu, při kterém se posuzují jejich vhodnost k poslání pěstouna. Před přijetím dítěte do rodiny musí žadatel projít schvalovacím procesem u místního úřadu.
Vyhodnocování a prověřování příbuzných pěstounů - příbuzní, kteří se chtějí stát (nebo jsou požádáni, aby se stali) pěstouny dítěte nebo mladého člověka se účastní komplexního vyhodnocovacího procesu, při kterém se posuzují jejich vhodnost k poslání pěstouna. Před přijetím dítěte musí být schváleni místním úřadem.
Supervize a podpora - prověřeným a schváleným žadatelům o pěstounství je poskytována supervize profesionálními kvalifikovanými sociálními pracovníky. Sociální pracovník jim zpřístupňuje další informace, rady a profesionální podporu nezbytnou pro výkon kvalitní pěstounské péče.
Výcvik - pěstouni se účastní výcviků, které jsou nezbytné pro získání dovedností a znalostí důležitých pro poskytování kvalitní pěstounské péče.
Revize pěstounů - pěstouni se účastní pravidelné revize své pěstounské péče (kapacity) a pomáhají identifikovat případné nedostatky ve své práci.

Mnohé z výše uvedených zásad jsou součástí stávající právní úpravy (součástí standardů pro osoby pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany nebo orgánů sociálně-právní ochrany). Nejde však o ucelenou formu, která by souhrnně popisovala povinnosti orgánů veřejné správy, doprovázejících organizací a pečujících osob.

D III. 1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	Péče o děti v náhradní rodinné péči je sledována na základě stanovených standardů kvality péče.	Jsou stanoveny transparentní parametry pro sledování kvality péče zajišťované pěstouny.
1a.	Standardy jsou nastaveny prostřednictvím rozšířené úpravy práv a povinností pěstouna ve vztahu k dítěti, rodičům dítěte, službám atd.	Jde o preciznější rozpracování současné úpravy práv a povinností pěstounů v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí. Výhodou této varianty je pouze menší úprava stávajících zákonných podmínek.

1b.	Standardy jsou upraveny samostatnou komplexní úpravou.	Tato varianta předpokládá vznik ucelených standardů výkonu pěstounské péče. Jde o variantu, která je nutná v případě profesionalizace pěstounské péče.
2.	Je stanoven maximální počet dětí, o které lze současně pečovat v náhradní rodinné péči. Výjimkou jsou vícečetné sourozenecké skupiny. V případě péče o větší počet dětí je pečujícím osobám nárokově poskytována vyšší podpora ze strany doprovázejících služeb.	Tato zásada směřuje k posílení individualizace péče o ohrožené dítě formou náhradní rodinné péče. Obvyklá hranice uplatňovaná v zahraničí jsou 3 děti. Tento limit se nevztahuje na sourozenecké skupiny, kde je v zájmu zachování přirozených rodinných vazeb. V případě péče o vyšší počet dětí mají však pečující osoby nárok na vyšší míru podpory (větší rozsah služeb, případně asistenci při péči o dítě).
3.	Je nastavený systém kontroly naplňování těchto standardů.	Dítě svěřené do pěstounské péče je pod ochranou státu. Jednotlivé varianty organizačního zajištění kontroly kvality pěstounské péče se vážou na rozsah dalších kompetencí orgánů veřejné správy v systému ochrany dětí. Je zachován stav, kdy je kvalita výkonu náhradní rodinné péče sledována orgány veřejné správy. Rozšíření již existujícího systému sledování výkonu náhradní rodinné péče o další kvalitativní prvek by mělo minimální rozpočtové náklady.
3a.	Kontrolu naplňování standardů výkonu pěstounské péče zajišťují úřady územních samosprávných celků (obecní úřady obce s rozšířenou působností nebo krajské úřady).	Sub-varianta váže na organizační uspořádání systému ochrany dětí. Jde o rozšíření současného způsobu sledování vývoje dítěte umístěného v náhradní rodinné péči o transparentní způsob na základě definovaných kritérií.
3b.	Kontrolu naplňování standardů výkonu pěstounské péče vykonává státní úřad ochrany dětí.	Sub-varianta váže na jiné organizační uspořádání systému ochrany dětí.

3c.	Kontrolu naplňování standardů výkonu péčovské péče vykonává inspekce kvality.	Jde spíše o teoretickou možnost, jejíž výhodou by bylo propojení kontroly činnosti organizací zajišťujících podporu výkonu náhradní rodinné péče a úrovně péče zajišťované péčovskými rodinami. Určitou nevýhodou může být menší míra zkušeností současných inspektorů kvality se systémem náhradní rodinné péče, tzn. zvýšené náklady na jejich vzdělávání.
4.	Na kontrole kvality náhradní rodinné péče se podílí rovněž nezávislý monitorovací mechanismus.	Jde o zásadu, která je uplatňována i u ostatních složek systému ochrany dětí. Jde o posílení dohledu nad výkonem náhradní rodinné péče a rozšíření možných kompetentních orgánů, na které se může dítě obracet se svými připomínkami a stížnostmi. Náklady na implementaci této zásady jsou vyčísleny souhrnně v rámci dílčího tématu D I.

Celkové zhodnocení souladu varianty D III. 1 se základními cíli systému ochrany

děti: Varianta obsahuje opatření, které mají přispět ke zvýšení kvality výkonu náhradní rodinné péče a větší transparentnosti (již probíhajících) kontrol pro pečující osoby. Je v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení přínosů a nákladů varianty D III. 1: Toto dílčí téma se zabývá

spíše koncepčními a procesními záležitostmi. Sledování výkonu náhradní rodinné péče probíhá již v současném systému. Varianta je hodnocena jako rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty D III. 1: Tato varianta využívá některé

prvky, které jsou (v omezené míře) využívány ve stávajícím systému. Jde o variantu se střední obtížností realizovatelnosti.

Bodové hodnocení variant řešení oblasti D III.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
B II. 0	2	2	4	2,4
B II. 1	4	2	2	3,0
1a.	3	2	3	2,7
1b.	4	2	2	3,0
3a.	4	2	3	3,2
3b.	4	0	1	2,2
3c.	4	1	2	2,2

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta D III. 1 se sub-variantami 1b a 3a. Podle doporučené varianty je péče o děti v náhradní rodinné péči sledována na základě stanovených standardů kvality péče. Standardy jsou upraveny samostatnou komplexní úpravou. Je stanoven maximální počet dětí, o které lze současně pečovat v náhradní rodinné péči. Výjimkou jsou vícečetné sourozenecké skupiny. V případě péče o větší počet dětí je pečujícím osobám nárokově poskytována vyšší podpora ze strany doprovázejících služeb. Kontrolu naplňování standardů výkonu pěstounské péče zajišťují úřady územních samosprávných celků (obecní úřady obce s rozšířenou působností nebo krajské úřady). Na kontrole kvality náhradní rodinné péče se podílí rovněž nezávislý monitorovací mechanismus.

D IV. Měření efektivity výkonů v systému ochrany dětí

Varianta D IV. 0 – zachování stávajícího stavu

Výkony současného systému a hospodaření se zdroji jsou sledovány partikulárně v jednotlivých oblastech. Neexistuje tak ucelený přehled o tom, jaké formy intervence systém využívá, jak jsou účinné a nákladné. Stav měření efektivity výkonu popsala analýza zaměřená na řízení systému péče o ohrožené děti takto¹¹³: „Neexistuje jedna metodická ani datová základna, podle které by se měřila efektivita, účelnost a hospodárnost celého systému. (...) Systém péče o ohrožené děti vykazuje z ekonomického hlediska běžný jev pro spotřební organizace rozpočtového charakteru: cílem se stává péče o systém samotný, péče o ohrožené děti ustupuje do pozadí. Hospodářským cílem systému je navýšení rozpočtu na stávající portfolio služeb, nikoliv změna tohoto portfolia a úspěšnost, a to ve prospěch práv ohroženého dítěte v souladu s ústavním a mezinárodněprávním pořádkem.“

Sledování dat probíhá následujícím způsobem (jsou uvedena specifická šetření v rámci systému péče o ohrožené děti, všechny subjekty se účastní programů statistických zjišťování, které však sbírá údaje o celkových ekonomických výkonech, personálním zajištění atd., tedy bez míry detailu potřebné pro řízení systému):

- a) V oblasti **sociálních služeb** probíhá sběr ekonomických dat a údajů o výkonech poskytovatelů sociálních služeb prostřednictvím údajů uváděných v žádostech o poskytnutí dotace na poskytování sociální služby a následného vykazování využití této dotace. Využití těchto dat k celkovému zefektivnění systému však naráží na sdílené rozhodovací kompetence mezi státem a kraji. Vedle informační podpory dotačního řízení (OKsystém) existuje i oficiální Registr poskytovatelů sociálních služeb (§ 85 a násl. zákona o sociálních službách). Údaje z Registru poskytovatelů sociálních služeb a OKsystému se výrazně liší.
- b) V oblasti sociálně-právní ochrany je **činnost orgánů sociálně-právní ochrany** vykazována prostřednictvím statistického šetření s roční periodicitou (roční výkaz V-20 o výkonu sociálně-právní ochrany). Určité údaje by bylo možno získat rovněž prostřednictvím údajů o čerpání dotace na výkon sociálně-právní

¹¹³ Křístek, A., & Pavloková, K., & Bittner, P., & Vyhnánek, T. (2010).

ochrany (údaje z vyúčtování dotace), tyto hloubkové analýzy však nebyly Ministerstvem práce a sociálních věcí prozatím realizovány. V této oblasti proběhly pouze jednorázové výzkumy. U osob **pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany** neprobíhá detailní vyúčtování dotace, příslušné údaje jsou k dispozici pouze z realizovaných výzkumů nebo z údajů vykazovaných orgány sociálně-právní ochrany.

- c) V oblasti **sociálních dávek** (a státního příspěvku na výkon pěstounské péče) jsou ucelená data díky funkčnímu informačnímu systému a sjednocení této agendy v rámci Úřadu práce ČR. Tato data jsou často jediným relevantním zdrojem informací o určitých aspektech systému (například v oblasti náhradní rodinné péče lze na základě informací o vyplacených dávkách určit počty dětí svěřených do náhradní rodinné péče, počtech osob pečujících a osob v evidenci, uzavřených dohodách o výkonu pěstounské péče atd.). Tato data se však často liší od údajů získaných prostřednictvím statistických výkazů.
- d) Činnost **školských zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy** je monitorována prostřednictvím školské statistiky. Ta poskytuje poměrně podrobná data (výkony školství, zaměstnanci a mzdové prostředky a částečně i financování školství), která jsou zveřejňována ve Statistické ročence školství včetně dlouhodobých časových řad. Srovnatelnost těchto údajů s ostatními oblastmi systému péče o ohrožené děti poněkud limituje skutečnost, že data jsou sbírána za školní, nikoliv kalendářní rok.
- e) Činnost **zdravotnických zařízení pro děti** (dětských domovů pro děti do 3 let věku) je monitorována prostřednictvím statistických zjišťování Ústavu zdravotnických informací a statistik. Ta se však zaměřuje pouze na otázky výkonů zařízení a personálního složení (ekonomická data nejsou sledována). Od roku 2013 nejsou tato data zveřejňována.
- f) Aktivity dalších aktérů systému (služeb poskytovaných na neformálním základě) jsou sledovány nesystematicky prostřednictvím jednorázových výzkumů. Údaje o těchto službách obsahuje například Analýza sítě služeb.

V systému je tedy k dispozici řada údajů, které jsou získávány s různou mírou podrobnosti, prostřednictvím odlišných metodologií atd. Některá data (zejména ekonomického charakteru) jsou dostupná pouze v případě realizace podrobného rozboru údajů zveřejňovaných jednotlivým zřizovateli služeb.

Celkovou efektivitu systému negativně ovlivňuje rovněž nepřehlednost (řízení) finančních toků. Významná část finančních prostředků je poskytována přímo ze státního rozpočtu, ovšem různými rezorty a na základě rozdílných pravidel financování. Do systému vstupují rovněž další veřejné zdroje (krajské a obecní rozpočty). Komplikovanost systému ilustruje schéma, které bylo prezentováno v rámci dílčího tématu B IV. Návrhu optimalizace. Toto schéma je však v současné době ještě složitější, neboť od roku 2010 došlo v systému k dalším organizačním změnám a vzniků nových typů finančních transferů (například v oblasti náhradní rodinné péče).

Celkové zhodnocení souladu varianty D IV. 0 se základními cíli systému ochrany

děť: Současný systém sledování výkonů v rámci systému péče o ohrožené děti neumožňuje sledovat relevantní data potřebná pro efektivní řízení systému. Roztříštěná řídicí struktura se negativně projevuje i do oblasti nakládání s veřejnými zdroji. Současný stav je proto v převažujícím nesouladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení ekonomických přínosů a nákladů varianty D IV. 0:

Jde o současný stav financování, je proto hodnocen jako rozpočtově neutrální.

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty D IV. 0:

U stávajícího stavu je míra realizovatelnosti hodnocena nejvyšším bodovým hodnocením.

Varianta D IV. 1 – Nastavení jednotného mechanismu financování a sledování efektivity výkonů v oblasti ochrany dětí

Varianta D IV. 1 navrhuje opatření k realizaci cíle č. 15 Národní strategie, která doporučila „aby byl posílen a centralizován mechanismus integrace a analýzy systematického členění dat o všech dětech do 18 let na všechny oblasti pokryté Úmluvou, se zvláštním důrazem na ohrožené děti a rodiny; účinně využívat tyto indikátory a data při tvorbě a vyhodnocování legislativy, politik a programů implementace, vyčlenění zdrojů a monitoringu Úmluvy o právech dítěte. Zároveň uložila „vypracování ukazatelů a metodik pro shromažďování, rozbor, sdílení, vyhodnocování a šíření údajů členěných podle kategorií práv dítěte a skupin dětí ve spolupráci s odbornými pracovišti a občanskou společností a současné stanovení mechanismů zabraňujících zneužívání dat.“ Nezbytným předpokladem pro nastavení jakéhokoliv systému sledování efektivity nákladů je sjednocení a zpřehlednění organizační struktury systému ochrany dětí, které je popsáno v předchozích tematických blocích Návrhu optimalizace. Kapitola D IV. se zabývá procesní stránkou sledování efektivity výkonů a jejich vyhodnocování v již **sjednoceném systému.**

Pro sjednocený systém je klíčové průběžné sledování těchto dat:

- a) indikátory ohrožení, průběžná aktualizace sociodemografické situace, revize míry ohrožení dětí a rodin v jednotlivých regionech ČR atd.,
- b) výkony všech aktérů systému ochrany dětí ve vztahu k ohroženým dětem a rodinám,
- c) ekonomické ukazatele, nakládání s veřejnými prostředky, údaje o dalších zdrojích mimo veřejné rozpočty,
- d) výstupy ze systému sledování kvality poskytovaných služeb.

Inspiraci pro sledování, vyhodnocování a zveřejňování dat lze hledat v různých zahraničních systémech, například ve Spolkové republice Německo¹¹⁴ nebo ve

¹¹⁴ Viz webové stránky spolkového statistického úřadu (Statistisches Bundesamt), oblast děti a mládež (Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland). Dostupné z: www.destatis.de.

Velké Británii¹¹⁵. Varianta navrhuje, aby byla data sledována v rámci informačního systému spravovaného Ministerstvem práce a sociálních věcí, v úvahu však připadá rovněž užší spolupráce s Českým statistickým úřadem.

D IV. 1	Zásada/sub-varianta	Komentář a vyhodnocení
1.	Finanční zdroje jsou sjednoceny do jednotného systému ochrany dětí.	Tato zásada váže na plné funkční a organizační sjednocení systému ochrany dětí v ČR. Jde o skutečnost, která je zásadní pro zajištění efektivního řízení systému včetně finančních zdrojů. Významnou součástí procesu optimalizace je restrukturalizace veřejných prostředků, ta rovněž není proveditelná bez sjednocení celého systému. S přesměrováním zdrojů v rámci systému především do oblasti prevence a včasných řešení počítá Akční plán 2012 – 2015. Podrobně je tato problematika popsána v kapitole V. Návrhu optimalizace.
2.	Jsou stanoveny ukazatele pro shromažďování, rozbor a vyhodnocování informací v systému ochrany dětí.	Jsou definována ekonomická data, která jsou v systému ochrany dětí vykazována, shromažďována a vyhodnocována z hlediska efektivity zvolených řešení situace dítěte a rodiny.
2a.	Systém sledování dat je nastaven v rámci veřejné správy.	V této (minimalistické) variantě se systém sledování efektivity omezuje na veřejné subjekty.
2b.	Systém sledování dat je nastaven průřezově, jsou do něj zapojeny i nestátní subjekty, které čerpají státní subvence.	V této variantě jsou do systému sledování efektivity zapojeny i všechny nestátní subjekty, které čerpají veřejnou podporu. Tato varianta je z hlediska realizace náročnější, protože do sledování a vykazování zahrnuje velké množství subjektů. Lze však využít zkušenosti

¹¹⁵ Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-education/about/statistics>.

		a postupy uplatňované v oblasti dotačního řízení pro poskytovatele sociálních služeb.
3.	Je vytvořen jednotný informační systém, který umožňuje sběr a sledování dat. Správcem tohoto systému je Ministerstvo práce a sociálních věcí.	Výhodou tohoto řešení je vzájemné informační propojení klíčových aktérů systému ochrany dětí. Nevýhodou je kumulace citlivých a osobních údajů a z toho plynoucí nutná ochrana sdílených informací, precizní definice přístupů do systému, zajištění mlčenlivosti atd. Vytvoření informačního systému bude mít rozpočtové dopady, které lze vzhledem k cenové politice v této oblasti obtížně vyčíslit (v řádu jde o stovky mil. Kč, v Návrhu optimalizace se pracuje s částkou 200 mil. Kč).

Celkové zhodnocení souladu varianty D IV. 1 se základními cíli systému ochrany dětí: Varianta obsahuje opatření, která směřují k naplnění cílů Národní strategie. Je v souladu se základními cíli systému ochrany dětí.

Celkové zhodnocení přínosů a nákladů varianty D IV. 1: Toto dílčí téma se zabývá spíše koncepčními a procesními záležitostmi. Přímé rozpočtové dopady má zejména vytvoření informačního systému (rozšíření stávajícího).

Celkové zhodnocení realizovatelnosti varianty D IV. 1: Tato varianta je realizovatelná pouze v případě sjednocení systému. Je proto hodnocena shodně jako varianty, které řeší toto sjednocení (s vyšší mírou obtížností realizovatelnosti).

Bodové hodnocení variant řešení oblasti D IV.				
Kritérium	Soulad varianty se základními cíli systému ochrany dětí	Ekonomické náklady a přínosy varianty	Realizovatelnost varianty	Celkové hodnocení
Varianta/sub-v.				
D IV. 0	1	2	4	1,9
D IV. 1	4	1	4	2,2
2a	3	1	2	1,9
2b.	4	1	1	2,2

Na základě vyhodnocení je jako optimální varianta řešení doporučena varianta D IV. 1 se sub-variantou 2b. Doporučená varianta vychází z předpokladu, že finanční zdroje jsou sjednoceny do jednotného systému ochrany dětí. V tomto systému jsou stanoveny ukazatele pro shromažďování, rozbor a vyhodnocování informací v systému ochrany dětí. Systém sledování dat je nastaven průřezově, jsou do něj zapojeny i nestátní subjekty, které čerpají státní subvence. Je vytvořen jednotný informační systém, který umožňuje sběr a sledování dat. Správcem tohoto systému je Ministerstvo práce a sociálních věcí. Je definována ochrana sdílených informací, jsou precizně definovány přístupy do systému, je zajištěna mlčenlivosti atd.

IV. Přehled variant řešení doporučených Návrhem optimalizace

Tato kapitola obsahuje ucelený popis všech doporučených variant. Sleduje logické vazby mezi doporučenými variantami. Optimalizovaný systém ochrany dětí je založen na následujících zásadách:

Zásada	Řešeno dílčím tématem
<p>Nároky cílové skupiny vůči systému ochrany dětí jsou vymezeny zákonem. Jde například o tyto typy nároků (práv):</p> <ul style="list-style-type: none"> • právo na poskytnutí informace o možnostech pomoci • právo na poskytnutí odborných služeb • právo rodičů na pomoc při nuceném odchodu dítěte z rodiny směřující k zajištění podmínek pro bezpečný návrat dítěte • participační práva (spoluúčasť dětí, rodičů a širší rodiny na definici opatření směřujících k ochraně dítěte apod.) 	A I.
<p>Cílová skupina systému ochrany dětí není omezována taxativním výčtem životních situací. Pomoc je garantována a poskytována každému dítěti, které je nebo může být ohroženo na svých právech a každé rodině, která o pomoc při výchově dítěte požádá.</p>	A I.
<p>Cílovou skupinou systému ochrany dětí jsou nezletilé děti. (osoby do 18 let věku), v odůvodněných případech je však následná pomoc poskytována až do 26 let věku (např. osoby se zdravotním či sociálním znevýhodněním, děti opouštějící náhradní typy péče, klienti sociální kurately pro děti a mládež atd.).</p>	A I.
<p>Pomoc a služby dětem a rodinám jsou zajišťovány ve spolupráci veřejné správy a nestátních subjektů. Úloha veřejné správy je subsidiární. V případě, že je služba v systému ochrany dětí zajišťována nestátním subjektem nebo formou svépomoci, veřejná správa stejnou aktivitu nezřizuje, ale pouze (zpravidla hmotně) podporuje.</p>	A I.
<p>Systém je funkčně a kapacitně nastaven dle potřeb dětí a rodin.</p>	A I.
<p>Základní principy práce s cílovou skupinou jsou stanoveny právní úpravou. Při řešení konkrétních případů nelze uplatnit postupy a řešení, která by byla v rozporu s těmito principy.</p>	A II.
<p>Práce s dítětem a rodinou, která přesahuje rámec běžného poradenství a preventivní činnosti, musí probíhat vždy na základě</p>	A II.

individuálního plánu pomoci, který je zpracován a realizován za účasti dítěte a rodiny a odborníků, kteří se podílejí na práci s rodinou.	
Systém ochrany dětí povinně užívá moderní metody práce. Tato zásada je určena jako obecný princip (bez taxativního výčtu metod a situací), je však předmětem řízení a kontroly kvality práce.	A II.
Systém ochrany dětí uplatňuje princip „gatekeepingu“, tzn., jsou stanoveny postupy zajišťující, aby byla přednostně využívána řešení vhodnější pro dítě.	A II.
V legislativě je stanovena hranice věku dítěte, do jejíhož dosažení nelze jako řešení využít ústavní výchovu. Tato věková hranice je stanovena s dlouhodobým výhledem (konkrétní data s určitým předstihem sloužící pro přípravu systému na nové podmínky) a postupným zvyšováním této věkové hranice. V první fázi je navrhováno stanovit tuto hranici na věk 3 let, s odstupem 1 – 2 let na 6 let. Cílovým stavem by měla být věková hranice mezi 10 – 12 lety. Jsou zároveň realizována opatření, která zajistí odpovídající péči pro děti v dané věkové skupině. Určení věkové hranice je mechanismem kontrolní, který motivuje systém ochrany dětí k využívání opatření zajišťujících péči o děti v rodinném prostředí.	A II.
Gesční odpovědnost za systém ochrany dětí a péče o ohrožené děti nese Ministerstvo práce a sociálních věcí. Jeho role je především metodická a kontrolní. Základním článkem systému ochrany dětí jsou územní samosprávné celky, zejména obce.	A III.
Základním článkem systému ochrany dětí jsou územní samosprávné celky, zejména obce. Ochrana dětí je zajišťována obcemi v přenesené působnosti. Na úrovni obce s rozšířenou působností jsou soustředěny všechny rozhodující nástroje pomoci (finanční prostředky, služby, profesionální týmy). Činnost obcí (obecních úřadů obcí s rozšířenou působností) je kontrolována nadřízenými správními orgány (krajský úřad, ministerstvo). Vedle toho existuje nezávislý kontrolní mechanismus, který monitoruje celý systém veřejné správy (fungují tedy dva souběžné mechanismy kontroly).	A III.
Financování systému ochrany dětí je v doporučené variantě založeno na principu, že potřebné finanční prostředky poskytuje obcím a krajům stát formou účelové dotace. Zásadní změnou oproti stávajícímu stavu je skutečnost, že tato dotace pokrývá nejen náklady spojené s výkonem veřejné správy, ale i se zajištěním garantovaných nároků dětí a rodin vůči systému ochrany dětí, které	A IV.

jsou zajištěny nejen aktivitami orgánů veřejné správy, ale také činnostmi dalších subjektů (minimální sítě služeb).	
Státní dotace je rozdělována podle aktuální sociodemografické situace v regionu, která je sledována funkčním systémem monitoringu a vyhodnocování potřeb dětí a rodin a výkonů systému. Při realizaci opatření dochází k postupnému přechodu od kvantitativních kritérií (počet obyvatel, personální standard) ke kritériu sociodemografické situace.	A IV.
Zajištění nároků dětí a rodin finančně garantuje stát. Ve střednědobém horizontu je znovu zvážena možnost spoluúčasti územních samosprávných celků na financování systému.	A IV.
Zakázku vůči službě definuje klient (rodina nebo dítě, pokud je toho schopno s ohledem na svůj věk a rozumovou vyspělost). Tímto způsobem je osvědčována potřebnost služby. Orgány veřejné správy garantují prostřednictvím registračních a kontrolních procesů kvalitu služby. Rodina nebo dítě se obrací na službu přímo, uzavírá se službou smluvní vztah. Je zajištěna vazba mezi potřebností služby a jejím financováním. V daném území minimální síť služeb, jejíž rozsah je garantován veřejnou správou. Tato síť služeb se flexibilně přizpůsobuje potřebám cílové skupiny. Tyto potřeby jsou zjišťovány kontinuálním vyhodnocováním „zakázek“, které jsou ze strany klientů vůči poskytovatelům odborných služeb směřovány.	B I.
Ve výjimečných případech může být v zájmu dítěte zakázka namísto klienta definována jiným subjektem (orgánem veřejné správy nebo soudem).	B I.
Systém služeb v oblasti ochrany dětí gesčně sjednocen do sociální oblasti. Sjednocení se promítá do všech oblastí (řízení, kontrola, financování atd.). Tyto služby i nadále poskytují cílové skupině potřebné odborné vzdělávací, zdravotní a další služby. Dochází k převodu všech školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a dětských domovů pro děti do 3 let věku do sociální oblasti. Je zváženo (na základě právních analýz) oddělení výkonu ochranné výchovy a její zajištění specializovanými zařízeními v gesci školství nebo spravedlnosti.	B II.
Činnost všech služeb v systému ochrany dětí je upravena sociální legislativou. Samostatně jsou upraveny kvalifikační podmínky pro výkon jednotlivých odborností (zákon o pedagogických pracovních, právní úpravy výkonu zdravotnických povolání atd.). Služby převedené ze školské a zdravotnické oblasti a osoby	B II.

pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany přecházejí do systému sociálních služeb. Jsou vytvořeny nové druhy sociálních služeb a oproti stávajícímu systému financování sociálních služeb je modifikován způsob finančního zajištění služeb v systému ochrany dětí.	
Zřizovatelské funkce jsou rozděleny mezi stát, kraje, obce a nestátní subjekty. Dosavadní zřizovatelská role vůči zařízením pro výkon ústavní výchovy je z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a z Ministerstva zdravotnictví převedena na Ministerstvo práce a sociálních věcí.	B II.
V systému ochrany dětí jsou zavedeny typologicky nové typy služeb reagující na potřeby dětí a rodiny, koncipované na základě zásady mezioborové spolupráce. Je zároveň určena minimální síť služeb, která musí být k dispozici v každém regionu.	B III.
Podobu minimální sítě služeb určuje kraj prostřednictvím povinně zpracovávaného plánu služeb v oblasti ochrany dětí. Do tohoto procesu jsou intenzivně zapojeni zástupci cílové skupiny a obcí. Vzhledem k uvažovanému způsobu financování prostřednictvím garantované dotace státu je v procesu střednědobého plánování zakotven schvalovací prvek, resp. transparentně stanovená kritéria, na jejichž základě je plán stanovován (systém sledování a vyhodnocování potřeb klientů).	B III.
Je určena strategie pro vznik nových typů služeb v systému ochrany dětí. Je přitom respektována zásada subsidiarity aktivit veřejného sektoru. Veřejná správa vytváří podpůrné mechanismy pro vznik nových služeb, například formou otevřených řízení na zajištění služeb v rámci minimální sítě. Jde o podpůrný mechanismus určený pro fázi vzniku služeb. Jejich další podpora ze strany veřejné správy závisí na osvědčení potřebnosti služby.	B III.
Poskytnuté služby jsou hrazeny poskytovateli orgánem veřejné správy. Oproti současnému systému dochází k přesnější specifikaci nároků na úhradu služby, tedy k posunu ke garantovanému financování služeb. Úhrada je zajištěna zákonným nárokem, je založena na sledování potřebnosti služeb a efektivity jejich výkonů.	B IV.
Financování služeb je založeno na účasti státu, krajů i obcí v závislosti na míře jejich kompetencí při modelaci minimální sítě služeb (minimální síť služeb garantuje stát, další aktivity jsou hrazeny kraji a obcemi).	B IV.

<p>V systému ochrany dětí je rozlišováno několik typů pěstounské péče:</p> <ul style="list-style-type: none"> d) Příbuzenská péče e) Nepříbuzenská neformální péče f) Nepříbuzenská profesionální péče <p>Toto rozdělení se promítá do oblasti (právního) postavení pěstouna a jeho hmotného zabezpečení. Všechny tři skupiny mají nárok na odbornou podporu při výkonu náhradní rodinné péče.</p>	C I.
<p>Pěstounská péče je vykonávána na základě smluvního vztahu (pěstounské smlouvy). U prvních dvou typů pěstounské péče jde o smlouvu mezi organizací pověřenou státem a pěstounem, nejde o pracovně-právní vztah. Oproti současnému stavu má výpověď smluvního vztahu pro neplnění povinností dopad do oblasti hmotného zabezpečení pěstouna (odměna pěstouna). V případě nepříbuzenské profesionální péče jde o pracovně-právní vztah s organizací, která má k této činnosti pověření státu.</p>	C I.
<p>Jsou definovány různé typy specializace profesionální pěstounské péče. Tato specializace pěstouna se promítá jak do odborných příprav, nároků na služby a odbornou pomoc, tak do oblasti hmotného zabezpečení (větší diferenciací odměn pěstouna).</p>	C I.
<p>Systém zprostředkování je rozdělen na dvě části pro nepříbuzenskou neformální péči a nepříbuzenskou profesionální péči. Stávající postupy zprostředkování zachovány pro případy, kdy je pěstounská péče vykonávána na neformálním základě. V případě profesionálních pěstounů (zaměstnanců státem pověřené organizace) je partnerem subjektu, který hledá vhodné rodinné prostředí pro dítě tato organizace. Ta orgánu veřejné správy nabízí své zaměstnance dle specializace. Při výběru péče je primárním hlediskem zájem dítěte. Rozhodnutí o zprostředkování náhradní rodinné péče provádí orgány veřejné správy.</p>	C II.
<p>V souvislosti se sjednocování rozhodujících kompetencí na úrovni obcí s rozšířenou působností je v dlouhodobém horizontu doporučena decentralizace procesu zprostředkování na úroveň obcí s rozšířenou působností.</p>	C II.
<p>V systému služeb pro podporu výkonu náhradní rodinné péče je uplatňován princip subsidiarity aktivit veřejné správy. Poskytovatelem služby mohou být pouze organizace pověřené k této činnosti (orgány veřejné správy subsidiárně prostřednictvím zřizovaných organizací).</p>	C III.

<p>Je stanovena minimální síť služeb pro podporu výkonu náhradní rodinné péče. Podobu minimální sítě služeb určuje kraj prostřednictvím povinně zpracovávaného plánu služeb v oblasti ochrany dětí.</p>	C III.
<p>Služby na podporu náhradní rodinné péče jsou specifickým typem služeb ve sjednoceném systému ochrany dětí (působí jako specifický typ sociální služby). Služby jsou poskytovány nejen osobám pečujícím a osobám v evidenci, ale i (nárokově) další osobám pečujícím o dítě v cizí péči včetně osvojitelů.</p>	C III.
<p>Hmotné zabezpečení pěstounské péče zajištěno úhradou za péči o dítě. Ta je v případě příbuzenské péče a nepříbuzenské neformální péče jako dosud hrazena prostřednictvím dávek pěstounské péče. U profesionální pěstounské péče je hrazena úhrada subjektu, který je zaměstnavatelem pěstouna. Tento pěstoun je odměňován formou mzdy, jejíž výši a podmínky sjednává se zaměstnavatelem. Výše úhrady není stanovována plošně, ale odvíjí se od potřeb a situace dítěte (věk, počet dětí, zdravotní či jiné znevýhodnění dítěte, míra zapojení pěstouna do práce s rodiči dítěte atd.). Výše úhrady je stanovena formou zákona, resp. stanoveným rozpětím. Přesnou výši stanovuje orgán veřejné správy, který smluvní úhradu nebo dávku vyplácí.</p>	C IV.
<p>Služby na podporu výkonu náhradní rodinné péče jsou hrazeny poskytovateli orgánem veřejné správy. Je zachován současný systém garantovaného financování státním příspěvkem na výkon pěstounské péče. Veškeré náklady veřejných rozpočtů na úhradě služeb pro podporu výkonu náhradní rodinné péče nese stát.</p>	C IV.
<p>V systému řízení kvality k posílení kontrolních mechanismů prostřednictvím nově zřízeného orgánu („Veřejný ochránce dětí“), který je nezávislý na struktuře veřejné správy, poskytovatelů služeb a dalších klíčových aktérů systému ochrany dětí. V úvahu připadá rovněž posílení kompetencí současného Veřejného ochránce práv.</p>	D I.
<p>Kvalita ochrany dětí je mj. kontrolována prostřednictvím zákonem stanovených základních principů činnosti a standardů kvality. Součástí procesů řízení kvality je ucelený systém profesní podpory činnost sociálních a dalších odborných pracovníků.</p>	D II.
<p>Kontrola kvality poskytovaných služeb prováděna na základě jednotných standardů kvality ochrany dětí. Jejich naplňování kontroluje inspekční orgán, který je zřízen v rámci Ministerstva práce a sociálních věcí. Na kontrole kvality se podílí i nezávislý kontrolní</p>	D II.

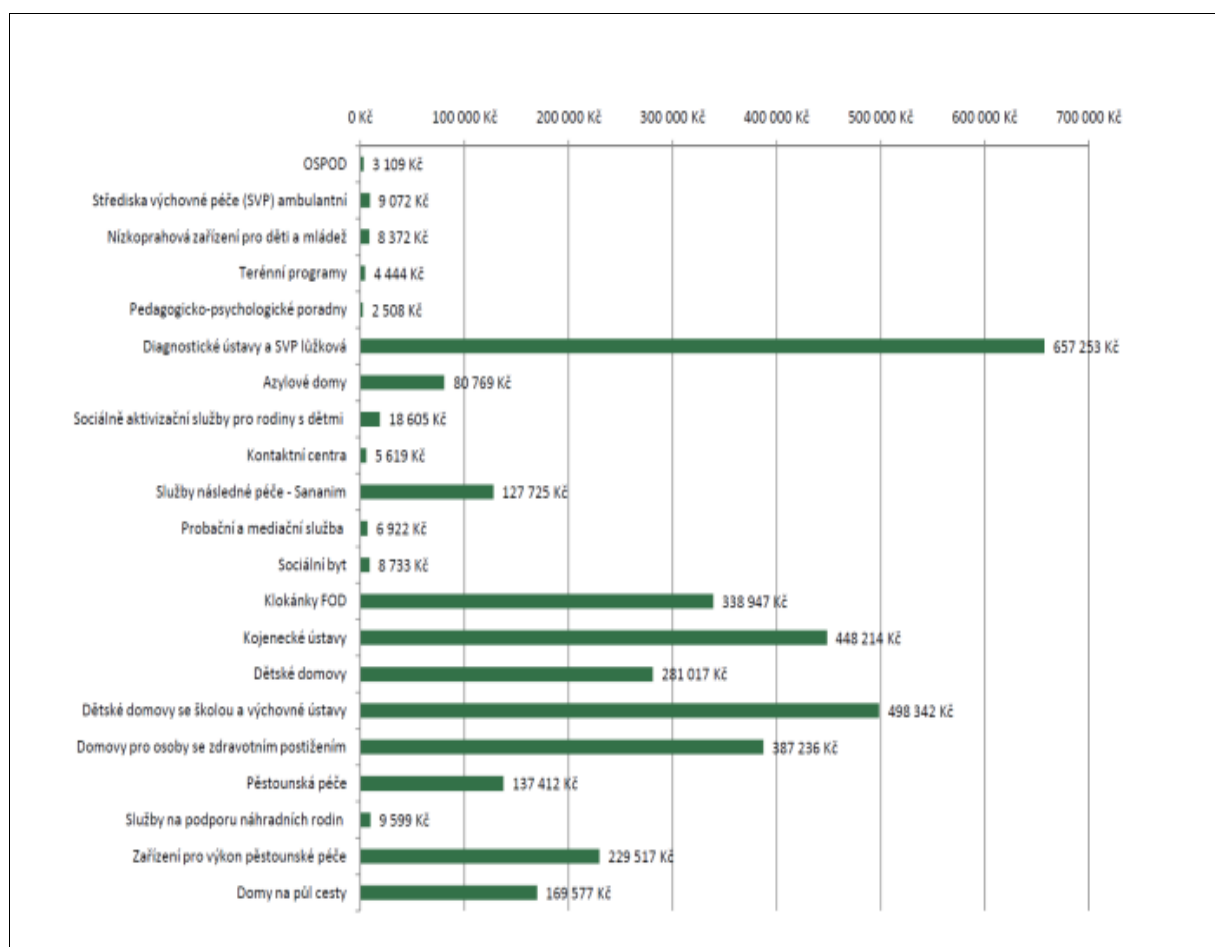
a monitorovací mechanismus.	
Péče o děti v náhradní rodinné péči je sledována na základě stanovených standardů kvality péče. Standardy jsou upraveny samostatnou komplexní úpravou. Je stanoven maximální počet dětí, o které lze současně pečovat v náhradní rodinné péči. Výjimkou jsou vícečetné sourozenecké skupiny. V případě péče o větší počet dětí je pečujícím osobám nárokově poskytována vyšší podpora ze strany doprovázejících služeb.	D III.
Kontrolu naplňování standardů výkonu pěstounské péče zajišťují úřady územních samosprávných celků (obecní úřady obce s rozšířenou působností nebo krajské úřady). Na kontrole kvality náhradní rodinné péče se podílí rovněž nezávislý monitorovací mechanismus.	D III.
Finanční zdroje jsou sjednoceny do jednotného systému ochrany dětí. V tomto systému jsou stanoveny ukazatele pro shromažďování, rozbor a vyhodnocování informací v systému ochrany dětí. Systém sledování dat je nastaven průřezově, jsou do něj zapojeny i nestátní subjekty, které čerpají státní subvence.	D IV.
Je vytvořen jednotný informační systém, který umožňuje sběr a sledování dat. Správcem tohoto systému je Ministerstvo práce a sociálních věcí. Je definována ochrana sdílených informací, jsou precizně definovány přístupy do systému, zajištěna mlčenlivosti atd.	D IV.

V. Financování systému ochrany dětí

V.1. Financování optimalizovaného systému (zdroje a jejich přesměrování)

Podrobný rozbor dostupných zdrojů v současném systému péče o ohrožené děti zmapovaly postupně dvě analýzy¹¹⁶. Jsou tedy k dispozici ucelená data o financování systému v roce 2009 a v roce 2013. Lze vysledovat základní trendy a dopad změn uskutečněných v posledních letech do oblastí financování. Analýza dat z roku 2009 vyčíslila náklady na jednotlivé typy služeb (viz graf č. 14), z nichž vyplývá významný rozdíl mezi nákladovostí pobytových služeb a služeb poskytovaných v přirozeném prostředí klienta (terénní, případně ambulantní formou). Toto zjištění bylo mj. demonstrováno i případovou studií.

Graf č. 14: Výše nákladů jednotlivých typů služeb na 1 dítě ročně¹¹⁷



¹¹⁶ Křístek & Pavloková & Bittner & Vyhnánek (2010); Macela (2014).

¹¹⁷ Křístek & Pavloková & Bittner & Vyhnánek (2010).

Jak prokázala druhá z analýz¹¹⁸, trend zvyšování průměrných nákladů pokračuje v souvislosti s poklesem počtu dětí v ústavní péči a na nedostatečné reakci na tento trend organizačními změnami v oblasti ústavní péče (tabulka č. 11).

Tabulka č. 11: Průměrné náklady veřejných rozpočtů na jednotlivé typy intervencí v systému péče o ohrožené děti v České republice v roce 2013

Typ intervence	Průměrné náklady Kč/měsíc/dítě
Ústavní výchova ve školském zařízení, v tom	42 483
Dětský domov	32 218
Dětský domov se školou	38 162
Výchovný ústav	62 645
Diagnostický ústav	88 916
Ústavní péče v dětském domově pro děti do 3 let věku	47 519
Ústavní péče v domově pro osoby se zdravotním postižením	23 598
Pobyt dítěte v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc	20 092
Náhradní rodinná péče	16 046
Terénní práce s rodinou¹¹⁹	6 780

Nákladovost jednotlivých druhů služeb a intervencí se promítá i do struktury celkových nákladů systému. V roce 2013 bylo v systému péče o ohrožené děti k dispozici cca 8,2 mld. Kč (jde o vyčíslení prostředků z veřejných zdrojů, zejména státního rozpočtu). Celých 52 % přitom směřovalo na činnost pobytových zařízení ve školské, zdravotnické a sociální oblasti. Na preventivní služby bylo vynakládáno pouze 8,6 % výdajů (viz tabulku č. 12). Od roku 2013 došlo v některých položkách k určitým posunům (byla například navýšena dotace na výkon sociálně-právní

¹¹⁸ Macela (2014).

¹¹⁹ Jde o náklady za situace, že by na jednoho sociálního pracovníka připadlo 10 dětí a s těmito dětmi by současně pracoval orgán sociálně-právní ochrany dětí a terénní sociální služba.

ochrany poskytovaná obcí s rozšířenou působností), základní struktura výdajů se však výrazněji nemění.

Tabulka č. 12: Objem nákladů veřejných rozpočtů na jednotlivé části systému péče o ohrožené děti v České republice v roce 2013

Oblast	Výše nákladů v Kč
Školská zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy	3 109 729 000
Dětské domovy pro děti do 3 let věku	798 322 445
Domovy pro osoby se zdravotním postižením	183 000 000
Preventivní služby	700 000 000
Orgány sociálně-právní ochrany	820 000 000
Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc	178 625 560
Dávky pěstounské péče	2 051 663 000
Státní příspěvek na výkon pěstounské péče	341 496 000
Celkem	8 182 836 005

Akční plán 2012 – 2015 předpokládal zásadní přesměrování zdrojů v rámci systému péče o ohrožené děti. K němu však prozatím nedošlo (viz tabulku č. 13).

Ukazuje se tedy, že **bez sjednocení řídicí a organizační struktury není možné provést ani žádoucí přesměrování zdrojů v rámci systému**. Celkové náklady v oblasti péče o ohrožené děti se tak zvyšují, aniž by došlo k efektivnějšímu využívání dostupných zdrojů. Toto zjištění podporuje nutnost realizace variant Návrhu optimalizace, které počítají se sjednocením systému ochrany dětí.

Tabulka č. 13: Návrh změny struktury výdajů v oblasti ochrany dětí a péče o ohrožené děti dle Akčního plánu a skutečnost roku 2013 (v Kč)

Druh výdaje	Struktura v době přijetí Akčního plánu	Předpokládaný cílový stav (2015)	Skutečnost 2013
Prevence, terénní a ambulantní služby pro rodiny a děti	0,6 mld. (9,2 %)	1,5 mld. (23,0 %)	0,7 mld. (8,6 %)
Náhradní formy péče	5,1 mld. (78,5 %)	4,0 mld. (61,6 %)	6,7 mld. (81,4 %)
Z toho ústavní péče	3,5 mld. (53,9 %)	2,1 mld. (32,3 %)	4,1 mld. (52,2%)
Z toho náhradní rodinná péče	1,4 mld. (21,5 %)	1,7 mld. (26,2 %)	2,4 mld. (29,2 %)
Z toho zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc	0,2 mld. (3,1 %)	0,2 mld. (3,1 %)	0,2 mld. (2,4 %)
Činnost orgánů sociálně-právní ochrany	0,8 mld. (12,3 %)	1,0 mld. (15,4 %)	0,8 mld. (10,0 %)
CELKEM	6,5 mld. (100,0 %)	6,5 mld. (100,0 %)	8,2 mld. (100 %)

V. 2. Rozpočtové dopady a transformační náklady (přehled)

Realizace optimalizace systému (jeho sjednocení) s sebou nese nutné transformační náklady. Ty byly vyčísleny v rámci jednotlivých variant řešení. Tabulka č. 14 obsahuje přehledné shrnutí všech finančních dopadů, které jednotlivé (doporučené) varianty Návrhu optimalizace představují. Řada opatření v rámci systému je spíše organizačního a procesního charakteru. S jejich realizací souvisí určité náklady spočívající ve vzdělávání pracovníků, potřebě zpracovat nové postupy, pilotně je ověřit atd. Tyto náklady jsou vyčísleny souhrnně v celkové položce (tabulka č. 15). Metodologie jejich stanovení je popsána v části V. 3.

Tabulka č. 14: Souhrn rozpočtových dopadů doporučených variant řešení Návrhu optimalizace

Dílčí téma	Opatření	Rozpočtové dopady (mil. Kč ročně)
A I.	Rozšíření zákonných nároků dětí a rodin na poskytnutí odborné pomoci	400
A I.	Rozšíření cílové skupiny systému ochrany dětí o mladé dospělé do věku 26 let	120
B III.	Garance fungování minimální sítě služeb	500
C I.	Profesionalizace a specializace náhradní rodinné péče	500
C III.	Rozšíření cílové skupiny služeb na podporu náhradní rodinné péče	40
D I.	Zřízení nezávislého monitorovacího mechanismu	20
D II.	Rozšíření systému inspekcí kvality	7
CELKEM	-	1 587

Celkové dopady navržených variant jsou vyčísleny na **cca 1,6 mld. Kč ročně**. Značnou část těchto opakujících se výdajů však lze získat přesměrování zdrojů, které jsou již dnes v systému péče o ohrožené děti k dispozici.

Tabulka č. 15: Souhrn jednorázových (transformačních) nákladů variant řešení doporučených Návrhem optimalizace

Dílčí téma	Opatření	Jednorázové náklady
B II.	Sjednocení sítě služeb (organizační náklady)	100
D I.	Zřízení nezávislého monitorovacího mechanismu	5
D IV	Vytvoření jednotného informačního systému pro sběr dat, sledování výkonů a efektivity systému	200
-	Podpora odborných pracovníků v rámci procesu optimalizace	400
CELKEM	-	705

V. 3. Metodologie stanovení transformačních nákladů

Transformační náklady uvedené v předchozí části této kapitoly Návrhu optimalizace byly stanoveny na základě metodologie, která vychází z několika pramenů. Za oficiální zdroj lze označit Metodiku stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy vydanou Ministerstvem vnitra ČR v roce 2007¹²⁰, která má závazný charakter při procesu hodnocení dopadů regulace (RIA)¹²¹. Tato metodika vychází z průměrného nákladu na výkon agendy skládajícího se ze mzdových nákladů (plat a povinné odvody), režijních nákladů (energie, nájmy, kancelářské potřeby, telefony atd.) a jednorázových nákladů (pořízení hmotného a nehmotného majetku, software atd.). Zjišťování jednorázových nákladů připadá v úvahu v případě zásadních organizačních změn nebo při zavádění nových agend. Režijní náklady dosahují průměrně 40 – 45 % mzdových nákladů, metodika proto pracuje při výpočtu těchto nákladů se součinem 0,43 x mzdové náklady. V Návrhu optimalizace jsou tyto výpočty používány v případech, kdy je předpokládáno navýšení výkonů veřejné správy (příp. nestátních subjektů) v souvislosti s realizací navržených opatření.

Pro stanovení nákladů na výkon agendy ochrany dětí je proto nutno stanovit průměrné náklady na pracovníky v několika kategoriích:

- a) státní úředník (zaměstnanec ústředního orgánu státní správy)
- b) úředník územního samosprávného celku, státní zaměstnanec na úrovni nižšího státního správního úřadu (specialista v oblasti péče o děti a mládež)
- c) zaměstnanec poskytovatele služby (specialista v oblasti péče o děti a mládež).

Otázkou absolutních mzdových nákladů na **státní úředníky** se nejnověji zabývala studie Institutu pro demokracii a ekonomickou analýzu (projekt Národohospodářského ústavu Akademie věd ČR) z roku 2014.¹²² Tato studie vyčíslila reálný průměrný hrubý měsíční plat v ústředních orgánech státní správy na 36 741 Kč, v ostatních složkách státní správy 26 710 Kč. Oficiální dokumenty týkající se

¹²⁰ Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/nakladyvss-pdf.aspx.

¹²¹ Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/aktualne/doprovodne-metodiky-procesu-ria-87607/>.

¹²² Bouchal, P. & Janský, P. (2014). Státní úředníci: Kolik jich vlastně je, kde a za jaké platy pracují? Praha, Národohospodářský ústav AV ČR v. v. i. Dostupné z: http://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_studie_4_2014.pdf.

projednávání novely zákona o státní službě¹²³, resp. vládního návrhu zákona o státních úřednících¹²⁴, bohužel v tomto ohledu nepřináší využitelné informace, pracují buď s celkovými náklady, nebo s hrubými odhady průměrných nákladů na státního úředníka (poslanecký návrh novely služebního zákona vyčísluje odhadované mzdové náklady na jednoho úředníka na 30 000 Kč měsíčně). Pro účely Návrhu optimalizace je tento plat stanoven na **37 000 Kč měsíčně**.

Náklady na jednoho pracovníka veřejné správy (specialistu v oblasti péče o děti a mládež) činily v prvním pololetí roku 2014 dle Informačního systému o průměrných výdělcích 24 598 Kč. V případě řídicích pracovníků v téže oblasti šlo o 32 423 Kč měsíčně. Při stanovování nákladů je nutné vzít v úvahu i předpokládané zvyšování platů ve veřejné sféře. Při stanovení mzdových nákladů na jednotlivé pozice vycházel zpracovatel rovněž z Informačního systému o průměrných výdělcích (nejaktuálnější data jsou za I. pololetí roku 2014).¹²⁵ Podle tohoto informačního systému činil průměrný hrubý měsíční plat specialisty v oblasti péče o děti v uvedeném období 24 598 Kč, u sociálních pracovníků působících ve státní správě 26 945 Kč. Při stanovování nákladů je nutné vzít v úvahu i předpokládané zvyšování platů ve veřejné sféře. Při výpočtech se vychází z průměrného platu **27 000 Kč měsíčně u specialisty ve veřejné správě** a **25 000 Kč měsíčně u specialisty nestátního subjektu**. Při zohlednění všech výše uvedených faktorů jsou pro výpočty používány náklady uvedené v tabulce č. 16.

¹²³ PS PČR, 7. volební období, sněmovní tisk č. 71/0, Poslanecký návrh novely zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

¹²⁴ PS PČR, 6. volební období, sněmovní tisk č. 1081/0, Vládní návrh zákona o státních úřednících.

¹²⁵ Dostupné z <http://www.ispv.cz/>.

Tabulka č. 16: Náklady na jedno pracovní místo v systému ochrany dětí

Kategorie	Plat vč. odvodů	Režijní náklady	Celkem (zaokrouhleno)
Státní úředník na úrovni ústředního orgánu státní správy	599 400 Kč/rok	257 742 Kč/rok	850 000 Kč/rok
Specialista (sociální pracovník) – veřejná správa	437 400 Kč/rok	188 082 Kč/rok	630 000 Kč/rok
Specialista na sociální práci – zaměstnanec nestátního subjektu	405 000 Kč/rok	174 150 Kč/rok	580 000 Kč/rok

Kromě stálých nákladů na nové pracovní pozice je nutno zahrnout do výpočtu také **jednorázové náklady na zřízení nových pracovních míst** (nákup a instalace vybavení pracovišť, softwarové vybavení, materiálové vybavení, zajištění prostor pro výkon agendy). Návrh optimalizace vychází z odhadu nákladů na zřízení a vybavení nového pracovního místa ve výši 150 000 Kč na jedno místo. Obdobná hodnota byla užívána pro výpočty při předkládání předchozích legislativních záměrů Ministerstva práce a sociálních věcí¹²⁶, zpracovatel zohlednil vývoj cen v daném období (nárůst nákladů stavebních prací, naopak pokles cen výpočetní techniky atd.).

V případě odhadů **nákladů na vzdělávání a další formy profesní podpory** pracovníků systému ochrany dětí vychází Návrh optimalizace ze stávajících údajů o počtech zaměstnanců v jednotlivých částech systému. U příslušného odhadu je počet pracovníků vynásoben předpokládanými náklady na jednoho zaměstnance v závislosti na formě podpory (odhadovaná délka vzdělávání atd.). Celkové náklady lze stanovit pouze prostřednictvím určitého „zprůměrování těchto nákladů“. Jednotlivé oblasti je pak třeba rozdělit na kategorie:

- a) pracovníci s nižší potřebou míry podpory,
- b) pracovníci se střední potřebou míry podpory,
- c) pracovníci s vysokou potřebou míry podpory.

¹²⁶ Např. v rámci věcného záměru zákona o zřízení Národního úřadu pro zaměstnanost a sociální správu a okresních ředitelství pro zaměstnanost a sociální správu.

Je odhadováno, že v souvislosti s realizací procesu optimalizace systému ochrany dětí bude třeba „investovat“ do pracovníka s nižší potřebou míry podpory cca 20 000 Kč (část těchto aktivit lze realizovat prostřednictvím současných povinností zaměstnavatele spočívajících v zajištění vzdělávání a dalších forem profesního rozvoje), u pracovníka se střední potřebou míry podpory 40 000 Kč a u pracovníka s vysokou potřebou míry podpory 60 000 Kč.

V rámci **orgánů sociálně-právní ochrany** pracovalo v roce 2013 2 050 pracovníků (viz tabulka č. 2). S ohledem na rozsah změn je u těchto zaměstnanců identifikována střední míra potřeby podpory. Počet zaměstnanců **osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany a poskytovatelů sociálních služeb** pro ohrožené děti a rodiny činí v současné době cca 3 000. Vzhledem k tomu, že proces sjednocení systému se dotkne jen části z těchto poskytovatelů, předpokládá se u těchto zaměstnanců nižší míra potřeby profesní podpory v souvislosti s realizací změn systému než u pracovníků působících v jiných oblastech, zejména v prostředí ústavní výchovy. **Ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy** pracovalo ve školním roce 2013/2014 celkem 4 398 pedagogických a dalších odborných zaměstnanců (viz tabulku č. 17)¹²⁷.

Tabulka č. 17: Personální obsazení školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy

Zřizovatel	MŠMT	Kraj	Soukromý	Církev	ČR celkem
Celkový počet zaměstnanců	2 055	2 265	53	25	4 398
Celkový přepočtený počet zaměstnanců	1 908,4	2 160,4	50,0	21,3	4 140,1
Počet zaměstnanců v dětských domovech	33	2 265	43	25	2 366
Počet zaměstnanců v dětských domovech se školou	447	0	0	0	447
Počet zaměstnanců ve výchovných ústavech	892	0	10	0	902
Počet zaměstnanců v diagnostických ústavech	447	0	0	0	447

¹²⁷ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, školská statistika.

Z hlediska odbornosti zcela převažují v těchto zařízeních vychovatelé (případně vedoucí zaměstnavatelé), kteří tvoří 59 % zaměstnanců. Pouze 6 % zaměstnanců působí jako sociální pracovníci (viz tabulku č. 18). Transformační procesy tak bude nutné zaměřit i na změnu skladby zaměstnanců (nutnost posílení odborné sociální práce s dětmi a rodinami).

Tabulka č. 18: Personální obsazení školských zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy z hlediska hlavních profesí

Zřizovatel	MŠMT	Kraj	Soukromý	Církev	ČR celkem
Speciální pedagog	153	94	4	3	254
Vychovatel	981	1 559	37	15	2 592
Asistent pedagoga	647	337	7	2	993
Psycholog	71	14	1	1	87
Zdravotnický pracovník	42	16	0	0	58
Sociální pracovník	128	133	4	3	268
Ostatní odborní pracovníci	33	112	0	1	146

Podle posledních zveřejněných informací Ústavu zdravotnických informací a statistik za rok 2012 pracovalo v dětských domovech pro děti do 3 let věku 693 odborných zaměstnanců. Jejich profesní struktura je uvedena v tabulce č. 19. Podle Analýzy sítě služeb pracovalo v těchto zařízeních dalších 320 zaměstnanců na pozicích provozního charakteru.

Tabulka č. 19: Personální obsazení dětských domovů pro děti do 3 let věku z hlediska hlavních profesí.

Profese	Počet pracovníků	Průměr na zařízení	Podíl na celkovém počtu pracovníků
Lékaři	36	1,8	5,2%
Psychologové	22	1,1	3,2%
Logopedové	8	0,4	1,2%
Fyzioterapeuti	35	1,7	5,1%
Dětské sestry	471	23,6	68,0%
Ošetrovatelé	35	1,8	5,1%
Další zdravotničtí pracovníci	33	1,7	4,8%
Sociální pracovníci	24	1,2	3,5%
Speciální pedagogové	17	0,9	2,5%
Vychovatelé	5	0,3	0,7%
Další pedagogičtí pracovníci	7	0,4	1,0%
Celkem	693	3,2	100%

Další zaměstnanci v oblasti pobytových služeb působí v domovech pro osoby se zdravotním postižením. Na rozdíl od ostatních ústavních zařízení je v tomto případě možné počet zaměstnanců, kteří se podílí na poskytování služeb pro děti a rodiny, stanovit jen odhadem. Děti tvoří jen cca 5 % klientů tohoto druhu sociální služby. Podle dostupných údajů¹²⁸ pracovalo v těchto zařízeních 3 200 zaměstnanců. Počet zaměstnanců, kteří budou potřebovat určitou míru podpory v souvislosti s procesem optimalizace, však nelze stanovit pouze použitím procentuálního podílu klientů mladších 18 let. Je proto uvažováno se skupinou cca 500 osob. Vzhledem k tomu, že v řadě zařízení v uplynulých letech probíhal proces transformace sociálních služeb, který je založen do jisté míry na shodných principech jako proces optimalizace, je u těchto zaměstnanců předpokládána střední míra potřeby podpory.

¹²⁸ Analýza sítě služeb pro práci s rodinami a dětmi, SocioFactor (2014).

Celkově jde v prostředí ústavní výchovy o cca 5 700 pracovníků, z toho o 4 200 osob, u nichž je předpokládána zvýšená potřeba míry podpory a 500 osob se střední mírou potřeby podpory. Kvalifikovaný odhad nákladů činí:

- a) cca 80 mil. Kč u pracovníků orgánů sociálně-právní ochrany,
- b) cca 60 mil. Kč u pracovníků osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany a poskytovatelů sociálních služeb,
- c) cca 260 mil. Kč u pracovníků působících v rámci zařízení zajišťujících v současné době ústavní péči o děti.

Celkem jde o 400 mil. Kč. Jak již bylo řečeno, jde o vyčíslení zvýšených nákladů, neboť se předpokládá, že část této profesní podpory bude poskytnuta v rámci již existujících systémů vzdělávání a profesního rozvoje.

V případě využití jiné metody stanovení kvalifikovaného odhadu rozpočtových dopadů je postup pro stanovení tohoto dopadu popsán v rámci příslušné varianty nebo sub-varianty.

VI. Návrh legislativních a dalších strategických kroků

Tato část Návrhu optimalizace obsahuje přehled všech legislativních úprav, které je nutno učinit při realizaci doporučených (optimálních) variant. Je uveden právní předpis, který danou problematiku řeší v současné době a návrh nové úpravy. Vzhledem k Plánu legislativních prací vlády, který uvažuje se vznikem nového „Zákona o ochraně dítěte“, je většina opatření legislativní povahy směřována k této sjednocující právní úpravě.

V jednotlivých variantách řešení Návrhu optimalizace a kapitole V. tohoto dokumentu byla rovněž definována opatření nelegislativní povahy. Oba druhy těchto aktivit mohou být (v zobecněné podobě) zahrnuty do Akčního plánu k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí na období let 2016 – 2018, případně i do základního strategického dokumentu, který bude navazovat na Národní strategii (její časový rozsah je omezen rokem 2018).

Varianta řešení	Oblast úpravy	Stávající úprava	Návrh nové úpravy
A I. 1.	Nároky dětí a rodin na pomoc ze strany systému ochrany dětí	ZSPOD, ZSS, ZPHN	ZOD
A I. 1.	Rozšíření cílové skupiny systému ochrany dětí	ZSPOD	ZOD, ZSS
A I. 1.	Ukotvení zásady subsidiarity aktivit veřejné správy	-	ZOD
A II. 1	Ukotvení základních principů práce s cílovou skupinou	ZSPOD	ZOD
A II. 1	Povinnost pracovat s rodinou na základě individuálního plánu	ZSPOD	ZOD
A II. 1	Zásada využívání moderních metod práce	ZSPOD	ZOD
A II. 2	Uplatňování principu „gatekeepingu“	ZSPOD (částečně), NOZ	ZOD, NOZ
A II. 2	Stanovení věkové hranice u umisťování dětí do ústavní péče	-	ZOD
A III. 1	Gesční odpovědnost MPSV za	ZSPOD	ZOD

	strukturu veřejných orgánů ochrany dětí	(částečně)	
A IV. 2	Financování systému ochrany dětí	ZSPOD (částečně)	ZOD
B I. 1	Stanovení způsobu „zakázky“ vůči službě	ZSPOD, ZSS, ZVUOV, ZS	ZOD, ZSS
B I. 1	Sjednání „zakázky“ vůči službě v zájmu dítěte	ZSPOD, NOZ, ZSS	ZOD, NOZ, ZSS
B II. 2	Sjednocení služeb pro práci s dětmi a rodinami do sociální oblasti	ZSPOD, ZSS, ZVUOV, ZS, ŠZ	ZOD, ZSS
B III. 1	Zavedení nových typů služeb	ZSPOD, ZSS, ZVUOV, ZS	ZSS
B III. 1	Garance minimální sítě služeb	ZSS	ZOD, ZSS
B IV. 2	Financování sítě služeb	ZSPOD, ZSS, ZVUOV, ZS	ZOD, ZSS
C I. 1	Specializace a profesionalizace pěstounské péče	ZSPOD ¹²⁹ , NOZ	ZOD, NOZ
C I. 1	Právní úprava pěstounské smlouvy	ZSPOD	ZOD
C II. 1	Změny v systému zprostředkování náhradní rodinné péče	ZSPOD	ZOD
C III. 1	Stanovení minimální sítě služeb pro podporu výkonu náhradní rodinné péče	-	ZOD, ZSS
C III. 1	Definice služeb na podporu výkonu náhradní rodinné péče a jejich cílové skupiny	ZSPOD	ZOD, ZSS
C IV. 1	Financování systému náhradní rodinné péče	ZSPOD	ZOD, ZSS
D I. 1.	Řízení kvality činnosti veřejných orgánů působících v systému ochrany dětí	ZSPOD, kontrolní řád	ZOD, kontrolní řád, ZSP

¹²⁹ K tomu je třeba zohlednit všechny navazující předpisy v daňové, dávkové, sociálně-pojistné a další legislativě. V případě (částečné) změny charakteru pěstounské péče by bylo nutno provést úpravy i v těchto předpisech.

D I. 1	Zřízení nezávislého monitorovacího mechanismu	-	Samostatná právní úprava/ZOD, ZVOP
D II. 1	Řízení kvality činnosti služeb působících v systému ochrany dětí	ZSPOD, ZSS, ZVUOV, ZS	ZOD, ZSS
D III. 1	Řízení kvality v oblasti náhradní rodinné péče	ZSPOD	ZOD, ZSS
D IV. 1	Vytvoření jednotného informačního systému pro sběr dat a jejich hodnocení	ZSPOD (částečně)	ZOD

VIII. Seznam pramenů a literatury

Akční plán k naplnění Národní strategie ochrany práv dětí na období let 2012 až 2015 (2012).

Barvíková, J., & Palonyová, J. (2012). Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc – umístování dětí, podmínky péče o děti, financování provozu. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v.v.i.

Browne, K. (ed.) (2005). Mapping the number and characteristic od children under three institution accros Europe at risk of harm. European Commission Daphne Programme, University of Birmingham.

Čada, K., & kol. (2015). Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR. GAC spol. s r.o. Dostupné z: <http://www.esfcr.cz/07-13/oplzz/analyza-socialne-vyloucenych-lokalit-v-cr-1>.

Delap, E. (2011). Omezování pobytové péče. Redukování, přetváření a zkvalitňování pobytové péče na celém světě. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí.

FICE International, IFCO, SOS-Kinderhof International (2008). Quality4Children. Standardy pro péči o děti mimo domov v Evropě. Praha: Sdružení SOS dětských vesniček a Člověk hledá člověka o.s.

Analýza náhradní rodinné péče v České republice (2013). Institut projektového řízení a.s.

Náhradní rodinná péče a systémy její podpory ve vybraných zemích Evropské unie a v České republice. Komparativní studie (2014). Institut projektového řízení a.s.

Křístek, A., & Pavloková, K., & Bittner, P., & Vyhnánek, T. (2010). Analýza legislativy, řízení a financování systému péče o ohrožené děti. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i.

Kuchařová, V. & kol. (2009). Analýza současného stavu v oblasti terénní činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí a stanovení optimálních podmínek výkonu sociálně-právní ochrany dětí ve vazbě na počet klientů. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i.

Kuchařová, V., & kol. (2010). Zhodnocení a optimalizace řízení systému sociálně-právní ochrany (ohrožených) dětí a rodin ve vybraných regionech. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i.

Macela, M. (2014). Analýza financování systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti.

Macela, M., & Hovorka, D., & Křístek, A., & Trubačová, K., & Zárasová, Z. (2015). Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář. Praha: Wolters Kluwer.

Marošiová, L., & Bohovicová, M., & Šumšalová, S., & Žilinčíková, D. (2012). Transformácia náhradnej starostlivosti o deti na Slovensku po roku 1989. Správa z kvalitatívneho výskumu s kontextovou analýzou. Slovensko: Návrat.

Matějček, Z., & Bubleová, V., & Kovařík, J. (2007). Pozdní následky psychické deprivace a subdeprivace.

Mikloško, J. (2011). Ohrozená rodina na Slovensku. Analýza kontextu vyňatia detí z prirodzeného prostredia v rokoch 2006 až 2010. Bratislava: Spoločnosť priateľov detí z detských domovov Úsmev jako dar.

Analýza institucionálního zajištění péče o ohrožené děti (2008). Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Obecná opatření k výkonu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva – prevence odebrání dětí z péče rodičů ze sociálně ekonomických důvodů (2010). Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Metodika zpracování plánu transformace pobytových zařízení v oblasti péče o ohrožené děti (2014). Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dostupné z: www.mpsv.cz/files/clanky/18291/priloha_7.pdf.

Hodnocení systému péče o ohrožené děti (2006). Ministerstvo vnitra.

Národní strategie ochrany práv dětí „Právo na dětství“ (2012).

Zmapování a porovnání vnitrostátního systému pěstounské péče se systémy pěstounské péče ve vybraných evropských zemích se zřetelem na a) výběr, podmínky, přípravu a vzdělávání pěstounů b) standard podpůrných služeb pro pěstounské rodiny (2010). Národní vzdělávací fond o. p. s. – Centrum pro kvalitu a standardy v sociálních službách.

Novák, O., & Paleček, J., & Matoušová-Šmídová, O., & Vyskočil, F., & Zuman, J., & Bubleová V. (2013). Náhradní péče o děti v Dánsku, Anglii a Walesu, na Slovensku a v Polsku. Praha: Středisko náhradní rodinné péče.

Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (leden 2014)

Ondrušová, I., & Skříčková, Z., & Špatenka, J., & Marek, L. (2011). Analýza existujících střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb.

Směrnice o náhradní péči o děti. Rámec Organizace spojených národů (2011). OSN. Praha: Sdružení SOS dětských vesniček.

General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) (2013). New York: OSN. Dostupné z: www2.ohchr.org/.../crc/.../CRC_C_GC_14_ENG.pdf.

Zásahy veřejné moci do rodičovských práv a jejich dopad na rodinný život. Právní komparativní studie (2006). Poradna pro občanství, občanská a lidská práva. Dostupné z: www.poradna-prava.cz/folder05/studie.pdf.

Ptáček, R. (2011). Vývoj dětí v náhradní rodinné péči a výchovné péči. Praha: Všeobecná fakultní nemocnice v Praze.

Sociodemografická analýza. Mapy rozložení ohrožení dětí a rodin v ČR (2013). SocioFactor spol. s r.o.). Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/15675/SOCDEM_ANALYZA_OHROZENE_DETI.pdf

Analýza sítě služeb pro práci s rodinami a dětmi (2014). SocioFactor s. r. o. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/17905/analyza.pdf>.

Analýza fungování institutu dohod o výkonu pěstounské péče v ČR (2015). SocioFactor s. r.o.

Analýza implementace programu PRIDE v ČR (2015). SocioFactor s. r.o.

Metodická příručka typologie situací a služeb pro rodiny s dětmi (2015). Sociotrendy.

Metodická příručka vytváření komplexního systému služeb pro rodiny a děti – metodika síťování (2015). Sociotrendy.

Model minimálního rámce sítě služeb na úrovni obcí s rozšířenou působností (2015). Sociotrendy.

Sozialgesetzbuch, Ahtes Buch, Kinder- und Jugendhilfe. Dostupné z: http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/BJNR111630990.html

Changing Minds, Policies and Lives. Improving Protection of Children in Eastern Europe and Central Asia. Gatekeeping Services for Vulnerable Children and Families (2003). Italy: UNICEF Innocenti Research Centre. Dostupné z: www.unicef-irc.org/publications/pdf/gatekeeping.pdf.

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Sborník stanovisek Veřejného ochránce práv: rodina a dítě (2007). Veřejný ochránce práv.

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změnách dalších zákonů, v platném znění.

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže).

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 202/2012 Sb., o mediaci o změně některých zákonů (zákon o mediaci).

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

IX. Seznam zkratek

a.s.	akciová společnost
ČNR	Česká národní rada
ČR	Česká republika
FMZV	Federální ministerstvo zahraničních věcí
GŘ ÚP	Generální ředitelství Úřadu práce ČR
IFCO	International Foster Care Organisation
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	Ministerstvo vnitra
MZ	Ministerstvo zdravotnictví
NOZ	Nový občanský zákoník (č. 89/2012 Sb.)
p. o.	příspěvková organizace
ORP	obec s rozšířenou působností
OSN	Organizace spojených národů
PRIDE	Parent Resources for Information, Development and Education
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
RIA	Regulatory Impact Assessment (Hodnocení dopadu regulace)
Sb.	Sbírka zákonů
SGB	Sozialgesetzbuch (německý spolkový sociální zákoník)
ŠZ	Školský zákon
UNICEF	United Nations Children's Fund
v. v. i.	veřejná výzkumná instituce
Z. z.	Zbierka zákonov (Slovenská republika)
ZOD	Zákon o ochraně dítěte (připravovaný)
ZPHN	Zákon o pomoci v hmotné nouzi
ZSP	Zákon o sociálních pracovnících (připravovaný)
ZSPOD	Zákon o sociálně-právní ochraně dětí
ZSS	Zákon o sociálních službách
ZVOP	Zákon o veřejném ochránci práv
ZVUOV	Zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy
ZZS	Zákon o zdravotních službách