



Institut projektového řízení a. s.

www.institutpr.eu

**Analýza a návrh systému monitoringu kvality a strategie
implementace systému řízení kvality v systému SPOD**

2018



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

Zpracováno v rámci projektu Ministerstva práce a sociálních věcí „Systémový rozvoj a podpora nástrojů sociálně-právní ochrany dětí“, číslo projektu CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_017/0001687.

OBSAH

SHRnutí ZÁVĚRŮ STUDIE (MANAŽERSKÁ ZPRÁVA)	4
ÚVOD	16
1. POPIS CÍLŮ ANALÝZY A NÁVRHU SYSTÉMU MONITORINGU KVALITY	17
1.1. Základní cíle studie	17
1.2. Vazba na strategické dokumenty v oblasti ochrany dětí a kvality sociální práce	19
1.3. Postup zpracování a použitá metodologie	22
2. PODROBNĚJŠÍ SPECIFIKACE ŘEŠENÉ PROBLEMATIKY	27
2.1. Varianty tematického záběru studie	27
2.2. Vymezení cílové skupiny studie (ohrožené děti a jejich rodiny)	30
2.3. Definice systému péče o ohrožené děti	37
ANALÝZA SOUČASNÉHO STAVU SLEDOVÁNÍ KVALITY V OBLASTI PÉČE O OHROŽENÉ DĚTI	45
3. RŮZNÁ POJETÍ KVALITY VE VEŘEJNÉM SEKTORU A V SOCIÁLNÍ OBLASTI (TEORETICKÁ VÝCHODISKA)	46
3.1. Pojetí kvality ve veřejném sektoru	46
3.2. Specifické přístupy ke kvalitě v sociální oblasti	59
3.3. Kvalita života (Quality of life, QOL)	63
3.4. Kvalita z hlediska nejlepšího zájmu dítěte	69
3.5. Kvalita a současný systém péče o ohrožené děti v České republice	79
3.6. Závěry kapitoly 3	84
4. METODY A NÁSTROJE ŘÍZENÍ KVALITY	88
4.1. Metody řízení kvality inspirované podnikatelskou sférou	88
4.2. Standardy kvality	98
4.3. Koncepty komplexního hodnocení rozvoje (a kvality života) v území	105
4.4. Další metody a nástroje řízení kvality v oblasti služeb	107
4.5. Závěry kapitoly 4	111
5. ANALÝZA SOUČASNÉHO STAVU SLEDOVÁNÍ KVALITY ČINNOSTI ORGÁNŮ SOCIÁLNĚ- PRÁVNÍ OCHRANY DĚTÍ A DALŠÍCH ORGÁNŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY	113
5.1. Řízení kvality v oblasti výkonu veřejné správy	113
5.2. Orgány sociálně-právní ochrany	116
5.3. Závěry kapitoly 5	125
6. ANALÝZA SOUČASNÉHO STAVU SLEDOVÁNÍ KVALITY V OBLASTI SLUŽEB PRO OHROŽENÉ RODINY A DĚTI	127

6.1.	Úvod.....	127
6.2.	Kvalita v oblasti poskytování sociálních služeb.....	127
6.3.	Pověřené osoby	137
6.4.	Školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a další školská zařízení	142
6.5.	Poskytovatelé zdravotních služeb.....	148
6.6.	Kvalita služeb v dalších oblastech péče o ohrožené děti	152
6.7.	Závěry kapitoly 6.....	155
7.	PROCESY KONTROLY A MONITORINGU KVALITY V OBLASTI PÉČE O OHROŽENÉ DĚTI	159
7.1.	Procesy v oblasti sledování kvality	159
7.2.	Odhad nákladů.....	176
7.3.	Závěry kapitoly 7	180
8.	INSTITUTE MONITORUJÍCÍ NAPLŇOVÁNÍ PRÁV DĚTÍ.....	181
8.1.	Úvod.....	181
8.2.	Situace v České republice.....	184
8.3.	Příklady zahraničních institucí monitorujících naplňování práv dětí.....	188
8.4.	Závěry kapitoly 8.....	190
9.	PŘÍKLADY ZAHRANIČNÍCH SYSTÉMŮ ŘÍZENÍ KVALITY V OBLASTI OCHRANY DĚTÍ ...	191
9.1.	Způsob výběru zahraničních systémů	191
9.2.	Příklad zahraničního systému č. 1 – Velká Británie (Ofsted, Anglie)	192
9.3.	Příklad zahraničního systému č. 2 – Spojené státy americké	205
9.4.	Příklad zahraničního systému č. 3 – Austrálie.....	214
9.5.	Další příklady zahraničních systémů řízení kvality	235
9.6.	Závěry kapitoly 9.....	239
10.	VÝSTUPY ANALÝZY SOUČASNÉHO STAVU SLEDOVÁNÍ KVALITY V OBLASTI PÉČE O OHROŽENÉ DĚTI.....	242

NÁVRH JEDNOTNÉHO SYSTÉMU MONITORINGU A ŘÍZENÍ KVALITY V OBLASTI PÉČE O OHROŽENÉ DĚTÍ 250

11.	VÝCHODISKA PRO ZPRACOVÁNÍ NÁVRHU SYSTÉMU MONITORINGU KVALITY.....	251
11.1.	Úvod.....	251
11.2.	Struktura zpracování návrhové části.....	253
11.3.	Základní východiska (zásady) a koncepce řízení kvality systému péče o ohrožené děti....	254
11.4.	Standards ochrany dětí.....	262
12.	ŘÍZENÍ KVALITY NA ÚROVNI PŘÍPADOVÉ PRÁCE	268

12.1.	Předpoklady zajištění kvality.....	268
12.2.	Nástroje řízení kvality.....	273
13.	NÁVRH SYSTÉMU ŘÍZENÍ KVALITY NA ÚROVNI JEDNOTLIVÝCH ORGANIZACÍ	290
13.1.	Předpoklady zajištění kvality.....	290
13.2.	Standardy kvality.....	295
13.3.	Další nástroje řízení kvality.....	301
14.	NÁVRH SYSTÉMU ŘÍZENÍ KVALITY NA ÚZEMNÍ A NÁRODNÍ ÚROVNI	305
14.1.	Předpoklady zajištění kvality.....	305
14.2.	Nástroje řízení kvality.....	310
14.3.	Parametry hodnocení	311
14.4.	Otázka získávání dat a jejich využívání na územní a národní úrovni	319
14.5.	Otázka sledování „efektivitu“ sociální práce	322
15.	NÁVRH NEZÁVISLÉHO MONITOROVACÍHO MECHANISMU KVALITY V OBLASTI OCHRANY DĚTÍ.....	326
15.1.	Definice subjektu zajišťujícího nezávislý monitoring kvality	326
15.2.	Okruh činností nezávislého monitorovacího mechanismu	332
15.3.	Struktura nezávislého monitorovacího mechanismu	338
16.	SHRNUTÍ (CELKOVÝ POPIS SYSTÉMU ŘÍZENÍ KVALITY).....	341
17.	IMPLEMENTACE SYSTÉMU MONITORINGU KVALITY	345
17.1.	Úvod (obecné zásady implementace systému monitoringu kvality).....	345
17.2.	Implementace systému řízení kvality na úrovni případové práce (návrh opatření)	349
17.3.	Implementace systému řízení kvality na úrovni jednotlivých úřadů či poskytovatelů služeb (návrh opatření).....	352
17.4.	Implementace systému řízení kvality na národní úrovni (návrh opatření).....	354
17.5.	Implementace nezávislého monitorovacího mechanismu.....	359
17.6.	Celkový přehled navrhovaných opatření	360
18.	NÁKLADY NA IMPLEMENTACI SYSTÉMU ŘÍZENÍ KVALITY (NÁKLADOVÁ STUDIE)	362
18.1.	Předpokládané náklady na zavedení metod řízení kvality na úrovni případové práce.....	365
18.2.	Předpokládané náklady řízení kvality na úrovni organizací.....	366
18.3.	Předpokládané náklady řízení kvality na národní a územní (systémové) úrovni	367
18.4.	Předpokládané náklady na vznik a fungování nezávislého monitorovacího mechanismu..	368
19.	ZÁVĚR	370
20.	ZDROJE INFORMACÍ A POUŽITÁ LITERATURA	372
21.	SEZNAM ZKRATEK	378
22.	PŘÍLOHA	380

Shrnutí závěrů studie (manažerská zpráva)

Studie *Analýza a návrh systému monitoringu kvality a strategie implementace systému řízení kvality v systému SPOD* je (vedle společného úvodu) rozdělena do dvou hlavních částí: analytické a návrhové.

Analytická část popisuje současný stav monitoringu kvality v systému péče o ohrožené děti (tj. zejména při činnosti veřejnoprávních orgánů ochrany dětí a poskytovatelů služeb), účinnost a přínos stávajících monitorovacích mechanismů a jejich dopad na praxi. Součástí analýzy je i popis různých přístupů ke kvalitě (pojetí kvality) ve veřejném sektoru a v oblasti sociální práce včetně používaných metod řízení kvality. Kromě situace v České republice byly jako podklad pro návrhovou část podrobně zkoumány tři zahraniční systémy s výrazným inovativním potenciálem a sofistikovanými postupy managementu kvality (Velká Británie, Spojené státy americké a Austrálie). Analýza však výběrově přináší relevantní informace i z dalších zahraničních systémů.

Hlavním výstupem analýzy současného stavu řízení kvality systému péče o ohrožené děti v České republice je zjištění, že určujícím faktorem jsou postoje zadavatelů, tj. různých úrovní veřejné správy. **Kvalita je hodnocena z hlediska naplnění cílů stanovených zadavatelem, ale nikoliv z pohledu dopadu na kvalitu života klientů.** Monitoring kvality (i samotnou kvalitu systému) limituje především **věcná a organizační roztržitost**, která se mimo jiné projevuje:

- a) rozdílnými přístupy k právům a naplňování potřeb dětí, odlišnými metodami práce s ohroženými dětmi a rodinami, včetně hodnocení výsledků atd.;
- b) roztržitostí řízení jednotlivých složek systému, která se promítá i do oblasti financování; nelze proto sledovat korelace mezi prostředky vynaloženými z veřejných zdrojů a kvalitou veřejných služeb;
- c) kompetenčním rozdělením kontrolních a monitorovacích orgánů; nepřehledností a netransparentností hodnotících postupů a výsledků

monitoringu jak pro cílovou skupinu systému, tak i pro osoby, které v systému pracují.

Roztříštěnost přitom panuje nejenom napříč rezorty, ale i v rámci jednoho oboru. Jako příklad lze uvést sociální oblast, kde v případě pověřených osob provádí inspekci kvality zcela nesystémově Úřad práce ČR, zatímco kontrola naplňování standardů kvality u ostatních poskytovatelů působících v sociální oblasti je v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí.

Hlavní metodou řízení kvality jsou standardy kvality. Standardy kvality nepochybně přispívají ke zvýšení celkové úrovně systému. Představují však pouze jeden z nástrojů, který je nutno doplňovat či rozvíjet vyspělejšími metodami řízení kvality práce s ohroženými dětmi a rodinami. Prostřednictvím standardů kvality lze zhodnotit pouze naplňování obecných požadavků (procesních, technických, personálních) s předpokladem, že díky naplnění těchto podmínek je cílové skupině poskytována odpovídající péče. Chybí však jednoznačná kritéria pro hodnocení kvality konkrétní „případové“ práce, resp. dopadu práce s rodinou na prosperitu dítěte atd. Standardy kvality jsou navíc v mnoha ohledech limitující (naplnění pravidla „za každou cenu“ může být „proti kvalitě“). Lze je naplňovat jen formálně (například formou jednorázových revizí postupů a podmínek v organizaci pro účely inspekce). **Služby nejsou řízeny a kvalitativně hodnoceny z perspektivy potřeb klientů a kvality jejich života.**

Dalším podstatným znakem systému řízení kvality založeného na standardech kvality je důraz na **písemné zpracování vnitřních předpisů a jejich dodržování**. Kontrolní orgány (inspekce) hodnotí, zda poskytovatel postupuje přesně podle písemných pravidel. K těmto formálním postupům přispívají i znění příslušných kritérií, která jsou často formulována: „poskytovatel (úřad) má písemně zpracován“ určitý dokument, metodiku, pracovní postup atd., a „podle něj postupuje“. Podle této logiky se pak systém kontroly zaměřuje na dodržování uvedeného pravidla, a nikoliv na skutečnou kvalitu služby.

Současný systém řízení kvality se vyznačuje rovněž **nízkou mírou transparentnosti**. Oproti zahraničním systémům například nejsou běžně zveřejňovány inspekční zprávy ani hlavní (souhrnná) zjištění kontrol a inspekcí. Diskutabilní je i procesní pojetí v režimu „státní kontroly“. Kontrola kvality probíhá „mezi státem a poskytovateli“, cílová skupina systému stojí mimo tento systém.

Až na výjimky není sledován **vztah mezi kvalitou služby a jejím financováním**. Ojedinelé pokusy lze zaznamenat v oblasti sociálních služeb, kde má být dosažení kvality (prokazované však na bázi standardů kvality sociálních služeb) jednou z podmínek pro zařazení do sítě služeb, a tedy pro získání přístupu k veřejným subvencím. Předchozí kvalitativní certifikace je základní podmínkou pouze u dotačního řízení v oblasti adiktologických služeb. V ostatních oblastech služeb probíhá financování na základě jiných mechanismů (podmínkou je splnění podmínek registrace, příspěvek státu je poskytován jako zákonný nárok bez ohledu na kvalitu poskytovaných služeb atd.).

V České republice na rozdíl od zahraničí neexistuje **nezávislý monitorovací mechanismus**. Částečně tuto činnost suplují aktivity Veřejného ochránce práv a několika nestátních organizací. Existence nezávislého mechanismu je přitom ve vyspělých sociálních systémech poměrně běžným jevem, jde o jedno ze základních opatření pro zvyšování kvality poskytovaných služeb a intenzivnější ochranu práv dětí.

Návrhová část studie reaguje na hlavní zjištění analytické části studie návrhy konkrétních opatření. Návrh systému monitoringu kvality v oblasti ochrany dětí a péče o ohrožené děti je koncipován jako provázaný a do určité míry hierarchický (integrovaný) model, který se skládá z:

- a) řízení kvality na úrovni případové práce,
- b) řízení kvality na úrovni organizace (služby, úřadu),

- c) řízení kvality „systému“ na územní (komunitní a regionální) úrovni a na národní úrovni,
- d) činnosti nezávislého monitorovacího mechanismu, který hodnotí činnost všech součástí systému péče o ohrožené děti.

Monitoring kvality je v této studii řešen v širším kontextu předpokladů pro dosažení kvality. Vedle návrhu opatření, která se zaměřují přímo do oblasti monitoringu kvality (zavádění nových metod, postupů či dokonce struktur monitoringu kvality), se proto v dokumentu objevují i návrhy organizačních změn, změn právní úpravy, způsobu financování aktivit v současném systému atd. Pro úspěšnou aplikaci postupů, metod a nástrojů řízení kvality i pro fungování systému samotného jsou klíčové především přístupy lidí působících v systému. Z tohoto důvodu je zvýšená pozornost věnována opatřením v oblasti řízení lidských zdrojů.

Zjednodušené schéma horizontální a vertikální úrovně kvality v systému péče o ohrožené děti.

	Obecné předpoklady	Lidské zdroje	Výsledky
Systém	Právní prostředí, financování, základní zásady a přístupy	Vzdělávací a kariérní systém	Indikátory na národní a regionální úrovni
Organizace	Procesy v organizaci, kultura organizace	Systém řízení lidských zdrojů na úrovni organizace	Indikátory na úrovni organizace (dopady na cílovou skupinu)
Případová práce	Metody	Kvalifikace a dovednosti pracovníků	Výsledky jednotlivých dětí a rodin

Hlavní opatření spočívá v **celkové změně koncepce monitoringu kvality**. Indikátory tohoto monitoringu nespočívají primárně ve formálním hodnocení nastavených pravidel, ale v hodnocení **výsledků na straně cílové skupiny**. Cílem monitoringu a řízení je dosažení kvality, tj. naplnění nejlepšího zájmu dítěte. Nástroje řízení kvality jsou pouze prostředkem, jak k tomuto cíli dospět.

Návrh systému monitoringu kvality se tak skládá ze dvou základních oblastí:

- A. Vytvoření předpokladů pro dosažení kvality.
- B. Způsob monitoringu kvality.

Ad A.: Podmínkou pro dosažení kvality a její efektivní řízení **integrováný systém pomoci dětem a rodinám**. Tento systém je založen na principu, že nositelem změny je rodina a úkolem integrovaného systému ochrany dětí je:

- a) Poskytovat podporu rodičům, aby mohli naplňovat právo a povinnost pečovat o děti.
- b) Zajišťovat ochranu dětí před všemi formami násilí a nepřiměřenými zásahy do jejich nejlepšího zájmu.
- c) Usilovat o to, aby děti vyrůstaly v přirozeném, tj. rodinném prostředí, v případě dětí vyrůstajících mimo péči vlastních rodičů podporovat reintegraci rodiny (s výjimkou případů, kdy by to bylo proti nejlepšímu zájmu dítěte).
- d) Podporovat dospívající děti a mladé lidi při jejich osamostatňování.
- e) Vytvoření všeobecného povědomí o právech dětí a metodách prospěšné péče a výchovy.

Cestou k vytvoření integrovaného systému pomoci dětem a rodinám je **organizační sjednocení systému**. Navrhovaný systém monitoringu kvality může do jisté míry fungovat i ve stávajícím kompetenčně, přístupově a organizačně rozděleném prostředí, jeho výsledky však budou tímto stavem výrazně limitovány.

Ad B: Navrhovaný **systém řízení a monitoringu kvality** je založen na následujících **hlavních zásadách**:

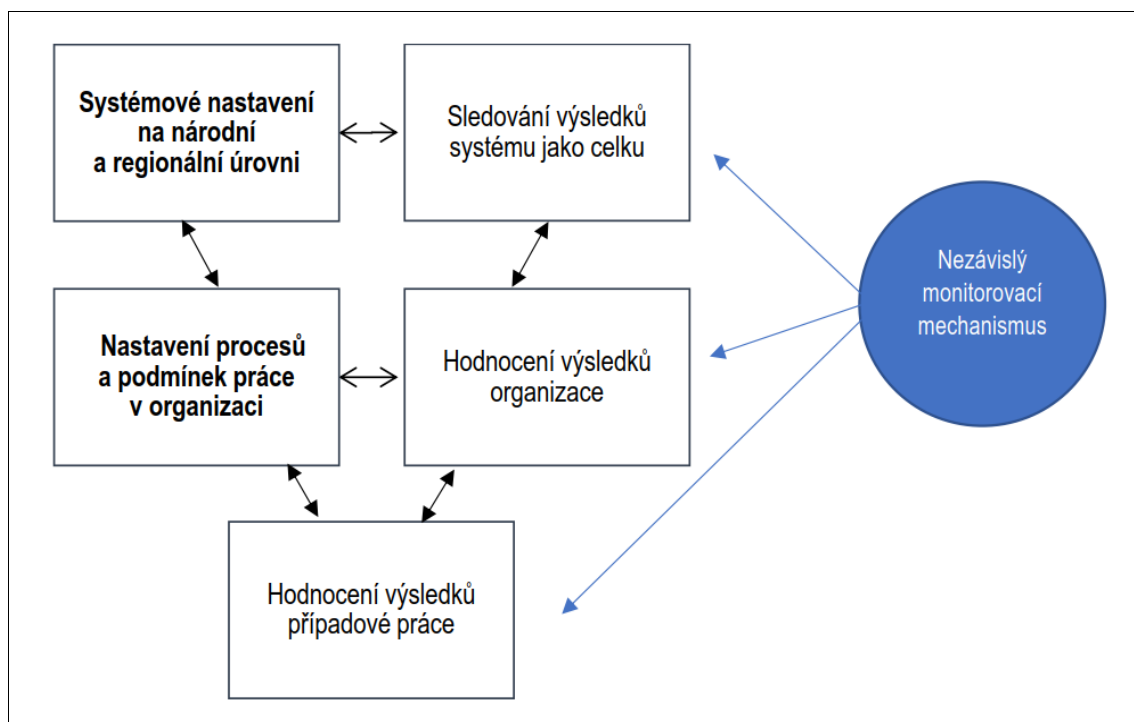
- Hodnocení kvality je založeno na důkazech (měřitelných datech prokazujících míru naplnění příslušného indikátoru).
- Klíčovým indikátorem hodnocení jsou výsledky na straně cílové skupiny.

- Jsou shromažďovány informace o okamžitých, střednědobých i dlouhodobých výsledcích (tzn., že plánování je strukturované, jsou eliminovány neadekvátní reakce na jednotlivé nedostatky atd.).
- Do hodnocení jsou zapojováni všichni relevantní aktéři (pracovníci na všech úrovních, děti a rodiny).
- Potřebná opatření jsou přijímána na všech úrovních řízení kvality (případová práce, procesy v organizacích, místní, regionální či národní sociální politika)

Systém řízení kvality je navržen jako hierarchický víceúrovňový systém, v němž je zároveň jednoznačně stanovena odpovědnost jednotlivých aktérů:

1. Úroveň případové práce. Odpovědnost za realizaci případové práce nese klíčový pracovník, resp. koordinátor multidisciplinárního týmu. Podmínky pro výkon případové práce vytváří jednotlivé organizace díky kvalitnímu systémovému nastavení.
2. Úroveň organizací (jednotlivých služeb), za organizace jsou přitom považováni jak „typičtí“ poskytovatelé služeb, tak veřejné orgány ochrany dětí (veřejné služby). Organizace mají odpovědnost vytváření podmínek pro případovou práci prostřednictvím řídicích a organizačních procesů. Podmínky pro činnosti organizací jsou zajištěny systémovým nastavením, které vytváří územní a národní úroveň.
3. Územní a národní úroveň (komunity různých úrovní, tj. obce, kraje a společnost reprezentovaná státními orgány) nesou odpovědnost za systémové nastavení, jehož úkolem je vytvářet předpoklady pro co nejlepší výsledky na straně dětí a rodin.
4. Systém monitoringu a řízení kvality. Odpovědnost za řízení kvality nesou všichni aktéři systému. Zpětnou vazbu jim poskytuje nezávislý monitorovací mechanismus.

Schéma systému řízení kvality v oblasti ochrany dětí a péče o ohrožené děti.



Součástí opatření je i **změna koncepce standardů kvality**. Návrh monitoringu kvality počítá i nadále s využíváním standardů jako jednoho z nástrojů a doporučuje vznik nově koncipovaných **jednotných standardů ochrany dětí** (případně standardy péče o ohrožené děti). Účelem těchto standardů je:

- sjednotit přístupy a postupy v systému péče o ohrožené děti,
- upravit základní pravidla činnosti pro všechny typy subjektů, které v systému působí,
- „zaručovat“ systémové podmínky pro kvalitní výkon ochrany dětí (tj. zajistit sdílení odpovědnosti za kvalitní systém péče o ohrožené děti v tom smyslu, že veřejná správa, která klade požadavky na poskytovatele služeb, vytváří subjektům působícím v oblasti ochrany dětí podmínky, aby mohly tyto požadavky naplňovat).

Standardy jsou pojaty jako širší kvalitativní rámec, upravující zásady, procesy i cíle činnosti systému ochrany dětí. Vzhledem k současné situaci v systému péče

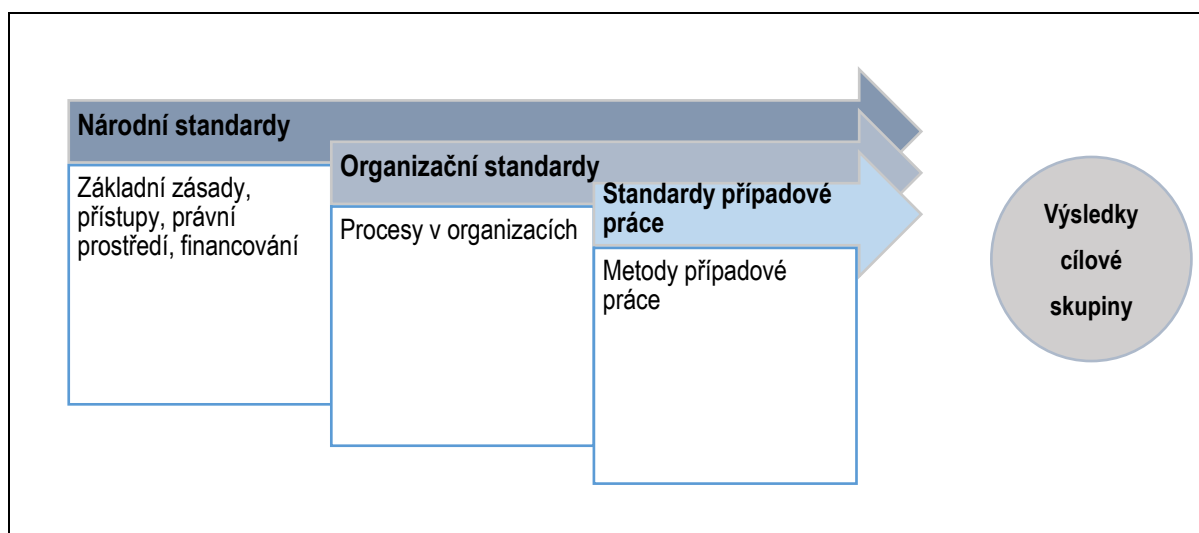
o ohrožené děti se zpracovatel této studie kloní k rozdělení na tři úrovně odpovídající celkové koncepci monitoringu kvality:

- a) standardy případové práce,
- b) „organizační“ standardy (propojující zásady přímé práce s rodinami s procesy na úrovni organizací),
- c) národní standardy, stanovující celkové cíle systému a opatření systémové povahy.

Konečným měřítkem hodnocení je výsledek nebo úkon na straně dítěte. K tomu je však nutno definovat odpovídající indikátory (kritéria) hodnocení na všech úrovních. Každý standard by měl proto obsahovat:

- a) základní cíl standardu,
- b) předpoklady a opatření pro naplnění cíle standardu,
- c) kritéria hodnocení, zda byl standard naplněn.

Navrhovaná struktura standardů ochrany dětí.



Návrhová část studie obsahuje podrobný rozbor opatření na všech úrovních monitoringu kvality včetně návrhu indikátorů hodnocení. Výsledky cílové skupiny jsou sledovány jak na úrovni případové práce (studie představuje příklady nástrojů

k tomuto hodnocení), tak na úrovni jednotlivých organizací. Výsledky a trendy v rámci celého systému je doporučeno sledovat na základě soustavy indikátorů vypovídajících o míře ohrožení dětí v České republice a kvalitě jejich života. Sledování těchto indikátorů vyžaduje zásadní změny ve sběru a zpracování dat. Do doby, než dojde k vytvoření příslušného informačního systému, je navrhováno sledovat několik hlavních indikátorů:

- **Indikátor chudoby:** počet rodin s dětmi, kteří jsou příjemci dávky pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí (zdrojem informací může být například již existující Jednotný informační systém práce a sociálních věcí).
- **Indikátor bydlení:** počet a podíl rodin s dětmi, které žijí bez stabilního bydlení, tj. na ubytovnách, azylových domech, v krátkodobých pronájmech (informace vykazovaná příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností, výsledky statistických šetření).
- **Indikátor vzdělání:** počet dětí, které navštěvují školská zařízení mimo hlavní vzdělávací proud, tj. speciální školy, praktické školy atd.; podíl mladých osob předčasně opouštějících vzdělávací systém (zdroje: školská statistika, případně informace vykazovaná příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností).
- **Indikátor bezpečné péče:** počet dětí týraných a zneužívaných (informace vykazovaná příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností).
- **Indikátor přímého ohrožení:** kriminalita mezi dětmi a vůči dětem, resp. děti jako pachatelé trestných činů a děti jako oběti trestných činů (informace vykazovaná příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností, doplněná policejními a justičními statistikami).
- **Indikátor náhradní péče:** počet dětí, které vyrůstají mimo rodinu, přičemž budou sledovány zvláště děti vyrůstající v institucionální výchově a v náhradní rodinné péči a příčiny odebrání dětí z péče vlastních rodičů nebo jiných osob odpovědných za výchovu dítěte (informace vykazovaná příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností).

Data sledovaná v časových řadách by měla vypovídat o trendech v příslušném správním území. Vypovídající hodnoty mají přitom procentuální podíly dětí, neboť zohledňují i faktor „vnitřní“ migrace rodin (stěhování mezi správními obvody).

Návrh se zabývá i způsobem vytvoření **nezávislého monitorovacího mechanismu**, kde existuje celá řada variant:

Přehled variant organizační podoby nezávislého monitoringu kvality v oblasti ochrany dětí.

Subjekt	Organizační podoba	Způsob vzniku	Právní úprava
Veřejnoprávní	Ústřední orgán státní správy	Nový subjekt	Novela zákona č. 2/1969 Sb.
	Organizační složka státu	Nový subjekt nebo rozšíření činnosti stávajících institucí	Novela příslušných zákonů
	Zřizovaná organizace	Nový subjekt	Novela příslušného zákona
	Samostatný útvar ústředního orgánu	Nový subjekt nebo rozšíření činnosti stávajících útvarů	Novela příslušného zákona
	Jiný veřejnoprávní subjekt	Nový subjekt nebo rozšíření činnosti stávající instituce	Samostatný zákon
Soukromoprávní	Soukromoprávní instituce	Nový subjekt	Samostatný zákon
	Soukromoprávní „samosprávná“ instituce	Nový subjekt	-

Po podrobném vyhodnocení těchto variant se zpracovatel kloní k variantě vytvoření nového veřejnoprávního subjektu na národní úrovni, ideálně v pozici ústředního orgánu státní správy (případně samostatné organizační složky státu).

Všechny výše uvedené návrhy jsou ve studii rozpracovány do konkrétních opatření. Každé opatření je zpracováno ve struktuře:

- Popis opatření (cíle).
- Dílčí aktivity vedoucí k naplnění cíle.
- Specifikace, zda realizace opatření či dílčích aktivit vyžaduje či nevyžaduje změnu stávající právní úpravy (A/N), včetně specifikace dotčených platných právních předpisů.

- Předpokládaný minimální čas realizace jednotlivých opatření a dílčích aktivit, který je vyjádřen v měsících od zahájení realizace opatření nebo dílčí aktivity (T + počet měsíců); celková doba opatření přitom nemusí být součtem doby trvání jednotlivých dílčích aktivit, nebo řadu z nich lze realizovat současně (například vytváření metodik a jejich pilotní ověřování, pilotní ověřování a příprava změny právní úpravy atd.).
- Odkaz na kapitolu této studie, kde je opatření blíže popsáno a zdůvodněno.
- Definice souvisejících opatření.

Celkem je navrženo 18 hlavních opatření a několik desítek dílčích aktivit k jejich naplnění. Celková doba implementace systému řízení kvality včetně vytvoření systémových předpokladů si (zejména s ohledem na lhůty legislativního procesu, vytvoření prostoru pro důkladnou přípravu, zapojení co nejširšího okruhu aktérů systému i občanské společnosti do projednávání změn atd.) vyžádá dobu 4 až 5 let. Spolu s manuálem implementace, jehož výstupem je soubor níže uvedených opatření je součástí studie i vyčíslení nákladů (formou kvalifikovaného odhadu).

Studie se zaměřuje na vyčíslení přímých nákladů na monitoring kvality na všech úrovních (resp. nákladů na realizaci souvisejících opatření). Co se týče oblasti vytváření předpokladů pro zavedení kvalitního systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti, jsou vyčísleny náklady pouze u těch opatření, kde je v současné době možno provést alespoň rámcový odhad. U některých opatření nelze náklady vyčíslit (resp. jde o neohrazený objem prostředků, které je možno na jejich realizaci vynaložit), případně oblast řízení kvality představuje jen část celkových nákladů širěji zaměřené aktivity (například u nákladů na zřízení informačního systému). Uvedený odhad nákladů je proto nutno považovat za **minimální**. Studie sleduje především systémovou stránku věci a v některých opatřeních nezachází do detailů. Odhad nákladů je proveden v řádech mil. Kč, s tím, že k dalšímu upřesnění by mělo dojít v návazných aktivitách.

Přehled navrhovaných opatření:

Číslo	Úroveň/opatření	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T+ n měsíců)	Odhadované náklady (mil. Kč)
1 až 4 Úroveň případové práce				
1	Zavedení nástrojů řízení kvality na úrovni případové práce	N	T+36	42,1
2	Zavedení systému smluvní spolupráce s rodinami	A	T+36	1,3
3	Zavedení standardů kvality případové práce	N	T+36	222,5
4	Zavedení nástrojů sledování výsledků a ekonomické efektivity případové práce	N	T+30	5,5
5 až 8 Úroveň jednotlivých organizací				
5	Zavedení modelu integrované týmové práce s dětmi a rodinami (integrované týmy podpory rodin)	A	T+42	2,3
6	Sjednocení nástrojů podpory rodin na úrovni organizací	A	T+42	4,5
7	Revize standardů kvality na úrovni organizací	A	T+36	145,5
8	Zavádění dalších nástrojů řízení na úrovni organizací	N	T+12	110,0
9 až 16 Územní a národní (systémová) úroveň				
9	Stanovení celkové strategie ochrany dětí a péče o ohrožené děti zahrnující oblast řízení kvality	N	T+21	0,5
10.	Zajištění informovanosti a zapojení všech aktérů systému péče o ohrožené děti do procesu reform	N	T+21	105,0
11	Nová právní úprava ochrany dětí a péče o ohrožené děti	A	T+48	3,0
12	Organizační sjednocení systému péče o ohrožené děti	A	T+48	4,0
13	Vytvoření systému garantovaného financování	A	T+48	0,8
14	Vytvoření jednotných (národních) standardů ochrany dětí	A	T+36	1,0
15	Definice indikátorů pro sledování kvality na národní a regionální úrovni	N	T+42	10,5
16	Vytvoření informačního systému pro sběr a zpracování dat potřebných pro řízení kvality	A	T+36	16,0
17 až 18 Řízení kvality				
17	Vznik nezávislého monitorovacího mechanismu	A	T+36	30,5
18	Vytvoření podpůrných mechanismů pro zapojování cílové skupiny do rozhodovacích procesů	N	T+12	5,1

ČÁST I.

Úvod

1. Popis cílů analýzy a návrhu systému monitoringu kvality

1.1. Základní cíle studie

Cíle studie „Analýza a návrh systému monitoringu kvality a strategie implementace systému řízení kvality v oblasti SPOD“ (dále jen „Analýza a návrh systému monitoringu kvality“) vyplývají přímo z jejího názvu. Zpracování návrhu **jednotného systému monitoringu a řízení kvality** v oblasti ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti včetně návrhu strategie pro zavedení tohoto systému do praxe je součástí širších aktivit, zaměřených na zkvalitnění ochrany dětí v České republice. Analýza a návrh systému monitoringu kvality byla zpracována jako podklad pro realizaci klíčové aktivity č. 2.1. Individuálního projektu Ministerstva práce a sociálních věcí „Systémový rozvoj a podpora nástrojů sociálně-právní ochrany dětí“ (dále jen „Individuální projekt“), jejímž cílem je „vytvoření podmínek pro vznik kvalitativního monitorovacího systému v oblasti sociálně-právní ochrany, který bude navázán na statistický monitorovací systém“. Systém má být nastaven tak, aby jeho prostřednictvím bylo možno „hodnotit kvalitu poskytované sociálně-právní ochrany ve vztahu k zajištění prosperity konkrétního dítěte.“

Studie je rozdělena do **tří samostatných částí**:

- I. Společný „Úvod“ (popis cílů studie, základní definice, metodologie zpracování dokumentu).
- II. Analýza současného způsobu sledování kvality v oblasti péče o ohrožené děti v České republice a ve vybraných zahraničních systémech.
- III. Návrh jednotného systému monitoringu a řízení kvality v oblasti péče o ohrožené děti v České republice.

Analytická i návrhová část se zabývají zejména kvalitou a hodnocením výsledků činností souvisejících s ochranou dětí ve veřejném sektoru (všech jeho kompetenčních a územních úrovních) a ve sféře poskytovatelů služeb pro ohrožené děti a rodiny působících v různých oborech a odbornostech. Samostatným tématem

studie je funkce a význam (na výše uvedených strukturách) nezávislých kontrolních postupů a monitorovacích mechanismů.

Cílem **analytické části studie**, která tvoří podklad pro návrhovou část, bylo zejména zhodnotit způsoby sledování kvality práce v současném systému péče o ohrožené děti, účinnost stávajících monitorovacích mechanismů a jejich dopad na praxi. Byly rovněž zkoumány přístupy ke kvalitě (pojetí kvality) a používané metody řízení kvality. Kromě podrobného zkoumání situace v České republice byly do analytické části pro srovnání různých přístupů zařazeny příklady tří zahraničních systémů, které byly vybrány tak, aby reprezentovaly výrazné inovativní směry a sofistikované postupy managementu kvality v oblasti ochrany dětí.

Dalším výstupem studie je Návrh jednotného systému monitoringu a řízení kvality v oblasti péče o ohrožené děti v České republice. Zadávací dokumentace předpokládala, že návrh bude zpracován na úrovních¹:

- a) **Celostátní**, včetně specifikace rolí ústředních orgánů (nebo jednoho ústředního orgánů) při řízení kvality (v ideálním případě) sjednoceného systému péče o ohrožené děti.
- b) **Regionální**, včetně specifikace role krajů (krajských úřadů) v systému monitoringu a řízení kvality.
- c) **Lokální**, včetně specifikace role obcí (zejména obcí s rozšířenou působností a jejich úřadů) v systému monitoringu a řízení kvality. Součástí této části návrhu má být rovněž návrh doporučených postupů, jakým způsobem bude kvalita řízena a monitorována v rámci interních procesů poskytovatelů služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny.
- d) **Nezávislého monitorovacího mechanismu**; přičemž návrh má specifikovat způsob sledování a hodnocení kvality péče o ohrožené děti mechanismem nezávislým na strukturách veřejné správy. Návrhová část studie proto

¹ Tato struktura byla při zpracování studie mírně upravena (viz kapitolu 1.3. této studie).

obsahuje rámcovou koncepci vzniku a činnosti nezávislých monitorovacích mechanismů v oblasti péče o ohrožené děti v České republice.

Součástí návrhové části jsou i doporučení ve vztahu ke změnám právní úpravy či doporučení metodického charakteru pro všechny klíčové aktéry systému.

1.2. Vazba na strategické dokumenty v oblasti ochrany dětí a kvality sociální práce

Vznik systému monitorování a řízení kvality v oblasti sociálně-právní ochrany dětí předpokládají vládní strategické dokumenty, zejména *Národní strategie ochrany práv dětí „Právo na dětství“*², konkrétně její cíle č. 15 („Sběr dat a jednotný informační systém“) a č. 16 („Kvalita práce, vzdělávání, standardy“). V návaznosti na *Národní strategii ochrany práv dětí* byl zpracován „prováděcí“ dokument s variantami organizačních a procesních změn, *Návrh optimalizace řízení systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti*.³ Část D tohoto dokumentu se věnuje oblasti řízení kvality a efektivity v systému ochrany dětí. Téma kvality je v „*Návrhu optimalizace*“ řešeno prostřednictvím koncepce „podpora – kontrola“. Součástí procesů řízení kvality mají být nejen kontrolní mechanismy, ale také opatření na podporu osob pracujících v systému včetně managementu (vzdělávání, rozvoj osobnostních dovedností, prevence syndromu vyhoření u profesí ohrožených tímto jevem, supervize atd.). Kvalita ochrany dětí má být monitorována prostřednictvím zákonem stanovených **základních principů činnosti a standardů kvality**. Součástí procesů řízení kvality je ucelený systém profesní podpory činnosti sociálních a dalších odborných pracovníků a pracovníků⁴. Ve sféře poskytovatelů služeb pro

² Schválena usnesením vlády č. 4 ze dne 4. ledna 2012. Dokument je dostupný z: <http://www.mpsv.cz/cs/14308> [cit. 2017-04-02].

³ *Návrh optimalizace řízení systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti*. Ostrava: SocioFactor. 2015. 244 s. Dokument je dostupný z: <http://www.pravonadetstvi.cz/dokumenty/> [cit. 2017-04-02].

⁴ Zpracovatel Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality používá pro zjednodušení textu pro označování pracovních pozic generického maskulina, přestože si je vědom určité problematičnosti užívání tohoto jazykového tvaru. Zvláště v České republice pracují

ohrožené děti a jejich rodiny počítá *Návrh optimalizace* se sjednocením systému řízení kvality služeb a pokud možno (v základních parametrech) jednotnými standardy kvality pro všechny typy služeb (jednotné standardy kvality ochrany dětí). Jejich naplňování má podle „*Návrhu optimalizace*“ kontrolovat inspekční orgán, který je zřízen v rámci Ministerstva práce a sociálních věcí. Na kontrole kvality se má podílet i nezávislý kontrolní a monitorovací mechanismus.

Návrh optimalizace řízení systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti reprezentuje prozatím nejpodrobnější popis záměrů v oblasti řízení kvality systému ochrany dětí. Je však víceméně založen na současném konceptu řízení kvality prostřednictvím standardů kvality. *Analýza a návrh systému monitoringu kvality* si klade za cíl prověřit další alternativy metod a nástrojů řízení kvality systému péče o ohrožené děti, včetně jejich detailního rozpracování.

Kvalitu v oblasti ochrany dětí je nutno vnímat v širším kontextu sociální práce. Nejnovějším strategickým dokumentem na poli kvality v sociální oblasti je **Strategie Národní politiky kvality v ČR na období let 2016 až 2020**, v níž má Ministerstvo práce a sociálních věcí vytyčeny (mimo jiné) následující strategické záměry⁵:

- Kvalita úrovně, nastavení parametrů dostupnosti a kapacity poskytovaných služeb, specifikace odbornosti sociálních pracovníků a pracovníků v sociálních službách.
- Ověřování kvality – hodnocení standardů kvality sociálních služeb.
- Oceňování za kvalitu v sociálních službách.
- Odbornost pracovníků – vzdělávání, kvalifikace a rekvalifikace.
- Naplňování principu sociálního začleňování.

v systému péče o ohrožené děti na pozicích sociálních pracovníků, pedagožek, psychologek a dalších odborníků většinou ženy.

⁵ Informace jsou dostupné z: <http://www.npj.cz/kvalita-sluzeb-socialniho-zaclenovani#scroll> [cit. 2017-06-15].

- Transformace ústavní péče a podpora komunitních služeb.
- Služby pro rodinu a ohrožené děti – sladování profesního a rodinného života, podpora profesionální péčovské péče, standardizace sociálně právní ochrany, podpora preventivních terénních služeb pro rodiny.

Strategie Národní politiky kvality v ČR na období let 2016 až 2020 navazuje na vládní strategický dokument *Národní politika kvality ČR*, který reprezentuje souhrn metod a nástrojů ovlivňování kvality výrobků, služeb a činností v rámci národní ekonomiky a služeb veřejné správy. Strategickým cílem této politiky pro období 2016 až 2020 je „podpora a růst kvality života a společenské odpovědnosti v České republice“. Přitom se předpokládá, že „dosažení tohoto cíle může vyvolat procesy změn, které budou uvádět do souladu současné i budoucí potřeby společnosti jako celku i jednotlivých občanů s kvalitou jejich uspokojování ve vazbě na hodnoty, které budou ve společnosti žádoucí a preferované.“⁶ Jednotlivé aktivity a činnosti v rámci *Národní politiky kvality* se mají zaměřovat především na čtyři základní cíle. Jde o:

1. Podporu „inteligentního růstu“, opírajícího se o znalosti a inovace a podporované zvyšování kvality vzdělávání, přístup ke vzdělávání pro všechny a napomáhání přerodu nových myšlenek v inovativní produkty a služby.
2. Podporu „udržitelného rozvoje“ konkurenceschopné ekonomiky, účinně a hospodárně využívající zdroje též dle principů oběhového hospodářství, spravedlivě rozdělující náklady a výnosy, uplatňující moderní postupy a technologie, akcentující aspekt environmentální šetrnosti.
3. Podporu „rozvoje soudržné společnosti bez sociálního vylučování“, v níž příležitost k zapojení do trhu práce a tím i k důstojnému životu dostává každý občan systematickým předcházením a odstraňováním nebezpečí sociálního vyloučení vybraných vrstev obyvatelstva především kvalitním vzděláváním reagujícím na potřeby trhu práce a efektivního systému sociální ochrany.

⁶ Naplňování Národní politiky kvality v České republice na období let 2016–2020. Schváleno usnesením vlády č. 551 ze dne 15. června 2016.

4. Podporu dobrovolného plnění „společenské odpovědnosti a udržitelného rozvoje; ochranu a podporu zdraví a prevenci nemocí, protože dobrý zdravotní stav je jedním z předpokladů udržitelného rozvoje společnosti“.

Pro oblast ochrany dětí a péče o ohrožené děti jsou klíčovými především první, třetí a čtvrtý cíl.

Ministerstvo práce a sociálních věcí je od roku 2014 rovněž signatářem **Charty kvality ČR**⁷, která navazuje na *Evropskou chartu kvality* přijatou v roce 1998 v Paříži na kongresu Evropské organizace pro kvalitu (EOQ) a Evropské nadace pro management kvality (EFQM).⁸ Podle tohoto dokumentu **nelze dosáhnout kvality bez prostředí pro ni**. Jedním z důsledků této strategie je skutečnost, že se *Analýza a návrh monitoringu kvality* zabývá kvalitou ochrany dětí a péče o ohrožené děti v širších systémových souvislostech a podmínkami (prostředím), které jsou pro kvalitní ochranu dětí nezbytné.

1.3. Postup zpracování a použítá metodologie

Zpracování *Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality* bylo rozděleno do tří navazujících fází (přípravná, analytická a návrhová). Realizace zakázky byla zároveň koordinována s pracemi na dokumentu *Analýza sběru statistických dat a návrh statistického monitorovacího systému*, které pro Ministerstvo práce a sociálních věcí realizuje společnost AUGUR Consulting Brno.

⁷ Informace je dostupná z http://www.mpsv.cz/files/clanky/19320/TZ_101014a.pdf [cit. 2017-05-30]. Vznik *Charty kvality ČR* iniciovala v roce 2010 Rada kvality ČR, vrcholný poradní a konzultační orgán vlády České republiky pro zajištění plnění Národní politiky kvality v ČR.

⁸ Podle tohoto dokumentu je „kvalita je cílem snažení o excelenci“. Kvalita je také „metoda a cesta k podpoře aktivní účasti pracovníků založená na angažovanosti a odpovědnosti každého jednotlivce. Kvalita je neoddiskutovatelným měřítkem efektivnosti (nekvalita způsobuje ztráty zdrojů). Zahrnuje všechny oblasti (průmysl, obchod, řemesla nebo služby) nezávisle na velikosti organizace. Zahrnuje rovněž veřejné služby jako je státní správa.

V rámci **přípravné fáze** byla zpracována metodologie analytické i návrhové části a zároveň provedena rešerše výzkumů, analýz, strategických a dalších dokumentů, které se zabývaly otázkami kvality v systému péče o ohrožené děti. Byl upřesněn rozsah řešené problematiky popsány v předchozím textu a nastavena základní východiska, resp. základní směry řešení vyplývající ze zadání objednatele *Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality*, cílů Individuálního projektu, vládních strategických dokumentů týkajících se oblasti ochrany práv dětí apod. Byla rovněž provedena základní rešerše zahraniční praxe, na jejímž základě došlo k výběru tří zahraničních systémů řízení kvality systému ochrany dětí k podrobnější analýze. Vzhledem ke komplexnosti tématu a bohaté světové praxi v nastavování a kontrole kvality v oblasti ochrany dětí provedl zpracovatel analýzu praxí z různých kontinentů. Po dohodě se zadavatelem byly k detailnějšímu zpracování vybrány tyto země: Velká Británie (resp. Anglie), Spojené státy americké a Austrálie (podrobný popis a zdůvodnění výběru konkrétních systémů je uveden v kapitole č. 10 této analýzy).

Další fází zpracování studie byla komplexní analýza současného systému sledování a hodnocení kvality péče o ohrožené děti v České republice a ve třech vybraných zahraničních systémech. Byly sledovány metody, nástroje a parametry používané pro řízení kvality v různých oblastech. Zpracovatel postupoval od obecného pojetí kvality po přístupy ke kvalitě ve specifických systémech: terciální sektor jako celek – oblast humanitních služeb – oblast ochrany dětí (péče o ohrožené děti). Vedle toho bylo nutno zároveň rozlišovat mezi aktivitami probíhajícími na bázi orgánů veřejné správy a bázi služeb (veřejných i soukromých), neboť v rámci systému péče o ohrožené děti se střetávají a doplňují oba typy aktivit. Úvodní část analytických prací se zaměřila na teoretická východiska, vlastní definici pojmu „kvalita“ v oblasti ochrany práv dětí, resp. na vztah mezi nejlepším zájmem dítěte a kvalitou. Teoretická část analýzy byla velmi významná pro další fáze zpracování *Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality*. Některé prvky, s nimiž oblast ochrany dětí v současné době běžně pracuje (například standardy), vycházejí z určitých širších konceptů. Před zpracováním návrhové části proto bylo nutno (vedle analýzy současného stavu sledování kvality v systému péče o ohrožené děti) zkoumat a zhodnotit různá pojetí

kvality a trendy v jejím řízení, a to jak ve sféře veřejné správy, tak v oblasti sociální práce. Na teoretickou část navázal rozbor různých metod řízení kvality včetně míry jejich využívání ve veřejné správě a profesionálních službách v České republice, který zahrnoval:

- a) činnost orgánů sociálně-právní ochrany;
- b) činnost všech typů poskytovatelů služeb pro ohrožené děti a rodiny (sociální služby, pověřené osoby, školská zařízení, poskytovatelé zdravotních služeb, další typy služeb);
- c) působení stávajících kontrolních a monitorovacích mechanismů sledující kvalitu činnosti jednotlivých aktérů systému, jako je např. Úřad práce ČR (inspekce kvality sociálně-právní ochrany), Ministerstvo práce a sociálních věcí (inspekce kvality sociálních služeb, kontrola výkonu veřejné správy), Česká školní inspekce (inspekce naplňování standardů kvality péče o děti ve školské oblasti), krajské úřady (kontrola naplňování podmínek pro vydání pověření k výkonu sociálně-právní ochrany, kontrola výkonu veřejné správy) atd.

Byla rovněž zkoumána činnost Veřejného ochránce práv a odpovídajících zahraničních nezávislých kontrolních a monitorovacích mechanismů v oblasti ochrany práv dětí (instituty dětských ombudsmanů atd.).

Souběžně s analýzou situace v České republice bylo v rámci II. fáze plnění zakázky realizováno podrobné zkoumání tří zahraničních systémů řízení kvality v oblasti ochrany dítěte ve sféře činnosti veřejných orgánů, poskytovatelů služeb (terénních, ambulantních, pobytových) a náhradní rodinné péče. Vzhledem k šíři tématu se analýza zaměřovala na postupy při řízení kvality procesů souvisejících s prevencí před odebráním dítěte z rodiny, případně služeb, které pracují s dětmi, které vyrůstají mimo péči vlastních rodičů. Základními metodami a technikami použitými v analytické části byly zejména desk research doplněný výběrovými kvalitativními

rozhovory⁹ se zástupci relevantních subjektů (pracovníci uvedených institucí a služeb, konkrétně Ministerstva práce a sociálních věcí, Úřadu práce ČR, poskytovatelů sociálních služeb, pověřených osob, školských zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy, a dále inspektoři kvality a další členové inspekčních a kontrolních týmů atd.).

Třetí fází plnění zakázky bylo zpracování **komplexního návrhu jednotného systému monitoringu a řízení kvality v oblasti péče o ohrožené děti v České republice** včetně návrhu strategie jeho implementace. Návrh systému byl zpracován na úrovních:

- a) **případové práce**; postupy při sledování kvality v individuální práci s rodinou či dítětem;
- b) **jednotlivých organizací**, tj. veřejnoprávních orgánů ochrany dětí a poskytovatelů profesionálních služeb; součástí této části návrhu je zejména specifikace, jakým způsobem má být kvalita řízena a monitorována v rámci interních postupů;
- c) **národní a územní**; včetně specifikace role ústředních orgánů státní správy (případně jednoho z ústředních orgánů státní správy pověřeného koordinací) při řízení kvality ve sjednoceném systému péče o ohrožené děti; role územních celků, tj. krajů a obcí (komunit) v systému monitoringu a řízení kvality;
- d) **nezávislého monitorovacího mechanismu**; v rámci této části návrh specifikuje způsob sledování a hodnocení kvality péče o ohrožené děti mechanismem nezávislým na strukturách veřejné správy a poskytovatelského sektoru.

Z výše uvedeného přehledu je patrné, že došlo k mírné modifikaci struktury návrhové části oproti zadávacím podmínkám, které jsou citovány v kapitole 1.1. této

⁹ Zpracovatel v dokumentu cituje pouze základní zjištění z těchto rozhovorů, nikoliv jejich doslovné přepisy či citace.

studie. K této úpravě došel zpracovatel na základě výstupů analytické části, z níž vyplynulo, že je nutno odlišit systémovou (zejména národní) úroveň, územní úroveň (potřeby obyvatel a kvalita života v kraji, obci atd.), úroveň jednotlivé organizace (úřadu, poskytovatele služby) a individuální případovou práci. Tyto úrovně se prolínají a navzájem ovlivňují, pro plánování a řízení kvality je však nutno používat rozdílné metody a nástroje hodnocení.

Návrhová část popisuje celkovou strukturou (schématem) systému řízení kvality, vztahy mezi jednotlivými aktéry systému, dopady do dalších souvisejících oblastí atd. Součástí návrhové části je rovněž:

- a) rámcový návrh indikátorů a dat potřebných pro monitoring kvality (s částečnou vazbou na zpracování statistického monitorovacího systému v oblasti ochrany dětí);
- b) návrh strategie implementace jednotného systému řízení kvality v oblasti péče o ohrožené děti v ČR (**manuál implementace**) obsahující rovněž návrh příslušných opatření;
- c) kvalifikovaný odhad nákladů na implementaci systému řízení kvality v oblasti péče o ohrožené děti (**nákladová studie**).

2. Podrobnější specifikace řešené problematiky

2.1. Varianty tematického záběru studie

K vymezení „tematického záběru“ *Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality* bylo možno přistoupit několika způsoby. Jednou z variant bylo zaměřit se úzce na okruhy stanovené v části „Výstupy předmětu plnění“ zadávací dokumentace (tedy čistě na tzv. „sociálně-právní ochranu dětí“¹⁰ a související služby pro ohrožené děti), resp. zabývat se pouze současným nastavením systému péče o ohrožené děti a do něj „doplnit“ vybraný systém (metodu) řízení kvality. Další možností bylo zvolit přístup spočívající v pojetí kvality ochrany dětí v České republice jako komplexního společenského tématu přesahujícího současné nastavení systému; tzn. zabývat se touto problematikou v širším kontextu, především ve vztahu ke kvalitě života (ohrožených) dětí a jejich rodin.

Zadavatel v zadávací dokumentaci konstatuje, že „v současné době je v oblasti sociálně-právní ochrany dětí kvalita sledována prostřednictvím (minimálních) standardů kvality“. Tyto standardy byly (zejména při stanovování kritérií standardů kvality pro osoby pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany) inspirovány procesy standardizace v oblasti sociálních služeb. Standardy kvality sociálně-právní ochrany dětí však „pokrývají pouze část úkonů, které jsou veřejnými službami vůči ohroženému dítěti vykonávány. Standardy coby základní nástroj pro sledování kvality jsou tedy používány nejednotně a pouze v některých částech systému. Standardy se navíc zaměřují především na vytvoření organizačních a materiálních podmínek pro odpovídající výkon sociálně-právní ochrany. Prostřednictvím inspekce lze hodnotit, zda jsou u daného poskytovatele nebo úřadu naplněny tyto podmínky. Lze je tedy označit za procesně organizační subsystém kontroly kvality. Naopak hodnocení výsledků činnosti ve vztahu ke konkrétnímu dítěti či rodině je postaveno na subjektivním hodnocení, případně se nehodnotí vůbec. Zcela chybí propojení s oblastí sledování efektivity využívání finančních prostředků. U finančních

¹⁰ K současnému vymezení sociálně-právní ochrany dětí viz kapitolu 2.2.1. této studie.

prostředků určených na práci s ohroženým dítětem a rodinou však není sledován jejich konkrétní efekt.“ Zadavatel doplňuje, že „v rámci dalšího rozvoje systému monitorování kvality v oblasti sociálně-právní ochrany je proto nutno se zaměřit na další, zcela zásadní stránku řízení kvality, kterou je hodnocení výsledků aktivit systému prostřednictvím monitorování jejich vlivu na všestranný vývoj (prosperitu). Tento systém na základě jasně stanovených indikátorů umožní zjistit, zda jsou přijímaná opatření a práce pro jednotlivé dítě či rodinu, nebo pro celou cílovou skupinu u příslušného úřadu, poskytovatele či v daném procesu (metodě práce) efektivní a přinášejí pozitivní dopad na ochranu dítěte a jeho vývoj. V zahraničních systémech existují velmi sofistikované systémy řízení kvality v oblasti poskytovaných služeb pro ohrožené děti a rodiny. V ČR jsou propracované systémy řízení kvality k dispozici pouze v jiných oborech činnosti (mimo sociální sféru). Prostřednictvím realizace této veřejné zakázky dojde ke zmapování těchto systémů a vytvoření doporučení pro implementaci konkrétního systému řízení kvality na podmínky ČR.“

Z výše uvedených citací je patrné, že **úzce zaměřený dokument** (analýza a návrh dílčích opatření na poli „kvality“), aniž by současně nedošlo ke změně současného nastavení systému, by s největší pravděpodobností nepřinesl očekávané výsledky. Zadávací dokumentace reflektuje výsledky analýz¹¹, jimž byl v uplynulých letech podroben systém péče o ohrožené děti. Na jejich základě ho lze (s určitou mírou zobecnění) charakterizovat jako:

- a) rezortně a oborově roztržštěný,
- b) zaměřený na úzce vymezené cílové skupiny nebo jen na některé potřeby cílové skupiny,
- c) poskytující dostupnou pomoc pouze v některých regionech a některým osobám,

¹¹ Například: KRŽÍSTEK, A. - PAVLOKOVÁ, K. - BITTNER, P. - VYHNÁNEK, T. *Analýza legislativy, řízení a financování systému péče o ohrožené děti*. 2010. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i.; *Analýza sítě služeb pro práci s rodinami a dětmi*. Ostrava: SocioFactor. 2014. 648 s. a další práce, které jsou citovány v následujícím textu jako zdroje.

- d) s poměrně omezenou nabídkou služeb, postupů a metod práce,
- e) nejednotný z hlediska přístupů k právům dítěte a naplnění nejlepšího zájmu dítěte,
- f) s nenavazujícími nebo naopak překrývajícími se službami,
- g) ekonomicky neefektivní.

Výše uvedené skutečnosti se promítají také do celkové úrovně (kvality) systému i do způsobů a procesů, jimiž je kvalita řízena. Jde o nekoordinované aktivity, které odpovídají výstižné charakteristice z vládní zprávy pocházející již z roku 1999: „Systém péče o ohrožené děti prakticky neexistuje, resortní aktivity netvoří ucelený komplex, ale soustavu mezi sebou nekomunikujících subsystémů. Většina institucí se zaměřuje na řešení konkrétních událostí – kauz, bez návaznosti na minulost či budoucnost klienta. Existující systém je finančně náročný, neefektivní a koncepčně nevyhraněný a v mnoha případech umožňuje propad tisíců dětí a mladých lidí mimo něj.“

„Širší pojetí“ nastavení systému řízení kvality, které zahrnuje rovněž otázku vytváření „prostředí“ pro dosažení kvality, však v sobě skrývá riziko příliš širokého „rozkročení“ vedoucí k závěrům obecného charakteru. Je zřejmé, že úroveň ochrany dětí a kvalitu života rodin ovlivňuje celá řada „vnějších“ faktorů (jako jeden z mnoha příkladů lze uvést nastavení vzdělávacího systému). Jak je patrné z příkladů zahraničních systémů (viz kapitolu č. 10), jsou v jejich rámci sledovány a hodnoceny i tyto širší souvislosti. Zpracovatel však zároveň sledoval otázku realizovatelnosti navržených opatření (zejména s ohledem na zákonem vymezené kompetence zadavatele), a byl proto nucen nalézt určitý kompromis mezi oběma přístupy. Ten spočívá v rozdělení opatření a doporučení obsažených v návrhové části do několika skupin.

První skupinu tvoří **dílčí doporučení směřující k současnému systému řízení kvality** založeného zejména na kontrole dodržování standardů kvality. Vedle toho je zpracován „optimální“ návrh obsahující variantní řešení přístupů k řízení kvality

a využívání metod řízení kvality. Součástí tohoto „optimálního“ návrhu jsou však zároveň doporučení na provedení **systémových změn vytvářejících podmínky pro dosažení kvality** ve sjednoceném (integrovaném) systému péče o ohrožené děti.

2.2. Vymezení cílové skupiny studie (ohrožené děti a jejich rodiny)

Pokud má být hodnocena kvalita určité činnosti nebo souboru činností (systému), je nutno určit, **co je cílem těchto činností, pro koho jsou vykonávány (kdo je cílovou skupinou) a jaký přínos pro cílovou skupinu mají**. Tematický záběr této studie, resp. otázku „užšího“ nebo „širšího“ pojetí lze proto upřesnit na základě vymezení cílové skupiny (na jakou cílovou skupinu se veřejný systém ochrany dětí primárně zaměřuje) a definicí pojmu „systém péče o ohrožené děti“.

2.2.1. Vymezení pojmu „ohrožené dítě“ v České republice

V souladu se zadáním jsou cílovou skupinou studie **potenciálně či přímo ohrožené děti a jejich rodiny**. Platné znění zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (dále v textu jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“), pracuje s pojmem „ohrožené dítě“¹² jako s určitým synonymem pojmu „dítě, na které se zaměřuje sociálně-právní ochrana“¹³. Vedle toho se lze setkat s další „kategorií“, kterou reprezentují „děti vyžadující zvýšenou pozornost“ (§ 31 a násl. zákona o sociálně-právní ochraně dětí)¹⁴. Souhrnný pojem „ohrožené děti“ je pro označení dětí vymezených uvedenými ustanoveními zákona užíván rovněž v praxi.

V případě **dětí, na něž se zaměřuje sociálně-právní ochrana**, jde o osoby mladší 18 let, u jejichž rodičů byly shledány nedostatky v plnění rodičovské odpovědnosti, které jsou vystaveny různým sociálně negativním jevům (užívání návykových látek,

¹² Například § 10 odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

¹³ § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

¹⁴ Jde o děti, které páchají protiprávní činnost nebo jsou ve zvýšené míře ohroženy sociálně-patologickými jevy; s těmito dětmi pracují sociální kurátoři pro děti a mládež.

záškoláctví, prostitute), ohrožovány násilím mezi rodiči nebo jinými osobami, které opakovaně páchají přestupky nebo spáchaly trestný čin (v případě dětí mladších než patnáct let, čin, který by jinak byl trestným činem), které se opakovaně dopouští útěků atd. Zároveň jsou za ohrožené děti považovány také oběti trestných činů (i ve fázi podezření). Pod zvláštní ochranou státu jsou také děti, které vyrůstají v různých formách náhradní péče (rodinné či ústavní) a dále žadatelé o udělení mezinárodní ochrany, azylanti nebo osoby požívající doplňkové ochrany, a dále děti které se na území České republiky nacházejí bez doprovodu rodičů nebo jiných osob odpovědných za jejich výchovu. Příslušné ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí k tomu dodává, že uvedené skutečnosti musí trvat po takovou dobu nebo být takové intenzity, že nepříznivě ovlivňují vývoj dětí, popřípadě jsou anebo **mohou být** (zvýrazněno zpracovatelem) příčinou nepříznivého vývoje dětí. V praxi je za ohrožené dítě považováno to, které je (z důvodu uvedených v § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí) zařazeno do evidence orgánu sociálně-právní ochrany.

Podle § 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí zůstávají tímto zákonem nedotčeny zvláštní právní předpisy upravující též ochranu práv a oprávněných zájmů dítěte. Jako příklad norem, které se rovněž zabývají různými aspekty ochrany dítěte, lze (kromě sociální legislativy) uvést například zákon o obětech trestných činů¹⁵; trestní zákon¹⁶, zákon o soudnictví ve věcech mládeže¹⁷, předpisy v oblasti zdravotní prevence¹⁸ atd.¹⁹ Okruh dětí, s nimiž pracuje systém péče o ohrožené děti se tak

¹⁵ Zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů.

¹⁶ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

¹⁷ Zákon č. 218/2003 Sb., odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže).

¹⁸ Například zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami způsobenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami.

¹⁹ Pojem „ohrožené dítě“ se pak sekundárně objevuje i v dalších právních předpisech, například pracovně-právní povahy (pro vymezení okruhu činností odborných pracovníků ve veřejné správě). Jde například o nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných

neomezuje jen na děti uvedené v § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Zákon o sociálně-právní ochraně například nepovažuje za příčinu ohrožení samotný fakt **zdravotního nebo mentálního znevýhodnění**. Na toto znevýhodnění však reaguje systém sociálních služeb²⁰, který dítěti „v nepříznivé sociální situaci“ garantuje nárok na pomoc formou nepojistné sociální dávky „příspěvek na péči“ a také prostřednictvím sociálních služeb.²¹ Sociálně nepříznivá situace je zákonem o sociálních službách definována jako „oslabení nebo ztráta schopnosti z důvodu věku, nepříznivého zdravotního stavu, pro krizovou sociální situaci, životní návyky a způsob života vedoucí ke konfliktu se společností, sociálně znevýhodňující prostředí, ohrožení práv a zájmů trestnou činností jiné fyzické osoby nebo z jiných závažných důvodů řešit vzniklou situaci tak, aby toto řešení podporovalo sociální začlenění a ochranu před sociálním vyloučením.“²²

Mezinárodní i vnitrostátní právní úpravou jsou za děti považovány osoby do 18 let věku. Do cílové skupiny je však nutno zahrnout i **mladé lidi po dosažení zletilosti**, jimž je nutno poskytovat sociální ochranu a služby²³, které jsou jinak určeny dětem, například z toho důvodu, že vyrůstali v ústavní výchově nebo náhradní rodinné péči.

službách a veřejné správě; Nařízení vlády č. 302/2014 Sb., o katalogu správní činností. Současně „sociální pracovník zabezpečující výkon sociálně-právní ochrany dětí“ musí disponovat zvláštní odbornou způsobilostí na úseku sociálně-právní ochrany dětí podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, a prováděcí vyhlášky č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávních celků.

²⁰ Systémem sociálních služeb a řízením kvality v této oblasti se zabývá podrobněji zejména kapitola 7. 1. této analýzy.

²¹ § 1 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále v textu jen „zákon o sociálních službách“).

²² § 3 písm. b) zákona o sociálních službách.

²³ Jde nejenom o možnost setrvat za určených podmínek v pobytovém zařízení, ale rovněž o finanční mechanismy směřované do (bývalých) náhradních rodin, či určité specializované služby, poskytující pomoc po dobu přechodu mezi dětstvím a dospělostí.

2.2.2. Komparace se zahraničím: přístupy k definici ohroženého dítěte (rodiny)

K výše uvedenému je nutno dodat, že ohraničení skupiny „ohrožených dětí“ taxativním výčtem (uvedeným zejména v § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí) je v evropských sociálních systémech poměrně atypickým řešením²⁴. Není účelem této analýzy rozebírat tuto otázku podrobněji²⁵. Odlišnost českého přístupu však lze demonstrovat na několika příkladech České republiky kulturně a geograficky nejbližších zemí. Například ve **Spolkové republice Německo** sociální systém reaguje na situace ohrožení blaha dítěte (*Kindeswohlgefährdung*; jde o synonymum ohrožení nejlepšího zájmu dítěte) a jeho celkové nastavení primárně podpurné. Úkolem systému péče o mládež je²⁶:

1. Podporovat mladé lidi v jejich individuálním a sociálním vývoji a přispívat k zabránění nebo odstranění jejich diskriminace.
2. Radit rodičům a jiným osobám oprávněným k výchově dítěte při výchově a podporovat je při této činnosti.
3. Chránit děti a mládež před nebezpečím ohrožujícím jejich blaho.
4. Přispívat k udržení nebo vytvoření příznivých životních podmínek pro mladé lidi a jejich rodiny a k rozvoji prostředí vstřícnému k dětem a rodinám.

V **Rakousku** jsou „blaho dítěte“ a jeho ochrana přímo navázány na pojem „nejlepší zájem dítěte“. Obecný zákoník občanský²⁷, v § 138 (Hlava III., Práva mezi rodiči a dětmi) se značnými obsahovými průniky se Všeobecným komentářem č. 14 k Úmluvě o právech dítěte (viz kapitolu 4. 3. této analýzy) stanoví, že ve všech záležitostech, dotýkajících se nezletilého dítěte, zejména v případě péče (výchovy)

²⁴ Na problematičnost tohoto vymezení upozornil například KŘÍSTEK, Adam. *Sociálně ohrožené děti*. Osobní působnost zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Rodinné listy 6 (1-3), 2017.

²⁵ K uvedené problematice viz studii *Analýza institutu zvláštní ochrany dítěte*, Institut projektového řízení, 2015, 75 s.

²⁶ Sozialgesetzbuch Achten Buch - Kinder- und Jugendhilfe vom 26.06.1990 (BGBl I S. 1163)

²⁷ *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*. Dostupné z: <https://www.jusline.at/> [cit. 2017-05-12].

a osobního styku s dítětem, je předním hlediskem posouzení a zajištění nejlepšího zájmu (blaha) dítěte. Základními kritérii pro posouzení nejlepšího zájmu (blaha) dítěte přitom dle citovaného ustanovení jsou: dostatečné hmotné zabezpečení dítěte, zejména zajištění jeho výživy; zdravotní péče a zajištění výchovy dítěte; zajištění péče o dítě, jeho bezpečí a zajištění tělesné i duševní integrity dítěte; ocenění a přijetí dítěte ze strany rodičů a dále podpora nadání a schopností dítěte a podpora možností rozvoje dítěte; právo dítěte na projevení vlastního názoru a na jeho respektování v návaznosti na schopnost dítěte porozumět a vytvořit si takový názor; zabránění újmám, které by dítě mohlo utrpět prosazováním opatření proti své vůli; ochrana před domácím násilím včetně situace, kdy by dítě bylo jeho svědkem; ochrana před protiprávním přemístěním nebo zadržením dítěte; právo na bezpečný styk s oběma rodiči a jinými blízkými osobami resp. „osobami odpovědnými za výchovu“ a právo na vytváření bezpečné vazby s těmito osobami; ochrana před konflikty loajality a vytvářením pocitů viny u dítěte; ochrana práv, nároků a oprávněných zájmů dítěte a posouzení životních podmínek dítěte, jeho rodiny i širšího sociálního prostředí dítěte.²⁸ Ústavní zákon o právech dětí z roku 2011²⁹ garantuje dětem právo na státní ochranu a péči v rozsahu, jaký je třeba k jejich řádnému rozvoji. Ani další rakouský Spolkový zákon o zásadách pomoci pro rodiny a pomoc při výchově dětí a mladistvých³⁰ neurčuje výčtem, kdo je považován za ohrožené dítě či rodinu. Tento zákon se zaměřuje na proces identifikace ohrožení blaha dítěte. Rovněž klade důraz na podpůrnou roli systému a spolupráci aktérů systému. V § 2 zákon vytyčuje cíle pomoci dětem a mladistvým:

²⁸ MACELA, Miloslav - HOVORKA, Daniel - KŘÍSTEK, Adam - TRUBAČOVÁ, Klára - ZÁRASOVÁ, Zuzana. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 59.

²⁹ *Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern*. BGBl. I Nr. 4/2011. Dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007136> [cit. 2017-05-11].

³⁰ *Bundesgesetz über die Grundsätze für Hilfen für Familien und Erziehungshilfen für Kinder und Jugendliche* (Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 – B-KJHG 2013). Dostupné z: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2013_I_69/BGBLA_2013_I_69.html [cit. 2017-05-11].

1. vytvoření všeobecného povědomí o zásadách a metodách prospěšné péče a výchovy,
2. posílení výchovné úlohy rodiny a podpora povědomí rodičů o jejich úlohách,
3. podpora přiměřeného rozvoje a vývoje dětí a mladistvých a jejich osamostatňování,
4. ochrana dětí a mladistvých před všemi formami násilí a jiného ohrožení jejich blaha z hlediska péče a výchovy,
5. reintegrace dětí a mladistvých do rodiny v zájmu blaha dětí, zejména v souvislosti s pomocí při výchově.

Slovensko, které má s Českou republikou dlouhou společnou právní historii, se rovněž obejde bez obecné legální definice „ohroženého dítěte“ jakožto podkladu pro vymezení působnosti orgánů sociálně-právní ochrany. Slovenský zákon o sociálně-právní ochraně dětí a sociální kuratele³¹ vychází primárně z potřeb dítěte. Přestože je koncepce orgánů sociálně-právní ochrany velmi podobná české, slovenská právní úprava si vystačí s širokým pojmem blaha dítěte, kdy cílem sociálně-právní ochrany je poskytnutí takových opatření, která jsou nevyhnutelná pro blaho dítěte a která respektují jeho nejlepší zájem podle Úmluvy o právech dítěte³². Obsahově nejbližše české definici ohroženého dítěte je § 16 slovenského zákona o sociálně-právní ochraně dětí, vymezující naopak okruh dětí, na něž se kuratela zaměřuje až kazuistickým způsobem.³³

³¹ Zákon č. 305/2005 Z. z., o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele. Dostupné z: http://www.upsvar.sk/buxus/docs/SSVaR/zakony/zakon-305_2005zz.pdf [cit. 2017-05-12].

³² § 1 odst. 2 písm. a) slovenského zákona o sociálně-právní ochraně dětí a sociální kuratele.

³³ MACELA, M. a kol. (2015), s. 66.

V **Polsku** byl v roce 2011 přijat zákon o podpoře rodiny a systému náhradní péče³⁴ nahrazující předchozí právní úpravu, která vycházela (stejně jako dosud platný český zákon o sociálně-právní ochraně dětí) ze socialistického pojetí rodinného práva. Polský zákon již v úvodních pasážích zdůrazňuje podpůrnou roli zákona pro život dětí a rodin. Podpora rodině je poskytována:

1. Pro dobro dětí, které potřebují speciální ochranu a pomoc ze strany dospělých, rodinné prostředí, atmosféru štěstí, lásky a pochopení, péči o jejich harmonický vývoj a budoucí životní samostatnost, resp. pro zajištění ochrany práv a svobod, které jim přísluší.
2. Pro dobro rodiny, která je základní buňkou společnosti a přirozeným prostředím pro rozvoj a dobro všech jejích členů, zvláště pak dětí.
3. V přesvědčení, že účinné pomoci rodině, která prochází problémy při péči a výchově dětí, a účinné ochrany dětí a pomoci pro ně může být dosaženo prostřednictvím spolupráce všech osob, institucí a organizací pracujících s dětmi a rodiči.

Při uplatňování zákona má být respektována jedinečnost dítěte a rodiny a právo dítěte na výchovu v rodině. Ani v polské právní úpravě tedy nefiguruje vymezení pojmu „ohrožené dítě“ v taxativní podobě.

2.2.3. Závěr

Na základě komparace současného vymezení pojmu „ohrožené dítě“ v české legislativě a přístupů v kulturně a geograficky nejbližších zahraničních systémech je patrné, že pro vymezení cílové skupiny *Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality* nelze využít pouze definice uvedené v § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Za východisko pro určení cílové skupiny systému byl proto zvolen **koncept nejlepšího zájmu dítěte** (podrobněji viz kapitolu 4.3. této analýzy). Cílovou skupinou

³⁴ *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, ze dne 9. czerwca 2011.*

kvalitního systému péče o ohrožené děti (viz následující kapitola) by měly být obecně **děti, u nichž je ohrožen jejich nejlepší zájem**. Naplňování nejlepšího zájmu dítěte je především povinností jeho rodičů, případně dalších osob odpovědných za výchovu dítěte. Z letného přehledu vyplývá, že v této části Evropy je koncepce ochrany dětí založena primárně na podpoře rodiny jako prostředí, kde může být zájem dítěte přirozeně nejlépe naplněn. Děti, u nichž je nejlepší zájem ohrožen vážným způsobem, jsou pod zvláštní ochranou státu, resp. je rodinám, v nichž žijí, poskytována ještě intenzivnější „pomoc při výchově“. Jde však jen o rozlišení dalšího stupně intenzity pomoci a podpory, nikoliv o definici svébytné entity vyčleněné ze skupiny „ostatních“ dětí. Tímto „neselektivním“ způsobem přistupoval k určení cílové skupiny i zpracovatel *Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality*.

2.3. Definice systému péče o ohrožené děti

S cílovou skupinou, jejímuž vymezení se věnovala předchozí kapitola této studie, pracuje celá řada aktérů různých odborností, v rozdílných kompetenčních a organizačních sub-systémech. Pro zjednodušení je pro komplex činností těchto aktérů používán pojem „**systém péče o ohrožené děti**“, ačkoliv zajišťování ochrany dětí v České republice přílišnou systematičností nevyznačuje³⁵. Zpravidla je systém péče o ohrožené děti pojímán jako soubor činností (profesionalizovaných) služeb a úřadů. Ve skutečnosti ochrana dětí a zajištění jejich prosperity závisí na výsledcích spolupráce těchto profesionálů s rodinou a sociálním prostředím rodiny (resp. širší rodinou, osobami ze širšího sociálního prostředí). Vedle činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí a služeb pro ohrožené děti je důležité rovněž působení další subjektů, jejichž aktivity ovlivňují kvalitu života dětí a rodin s dětmi (jako příklad lze uvést územní samosprávy, dobrovolnické a svépomocné aktivity atd.). Při úvahách o zajištění kvality je tak nutno zohlednit skutečnost, že v uvedeném „systému“ dochází k **prolínání veřejné a soukromé sféry**, což má zásadní dopad na užívané postupy řízení kvality a hodnocení výsledků činnosti zúčastněných aktérů.

³⁵ Podle definice autora teorie systémů Ludwiga von Bertalanffy (1901-1972) je systém „agregací podobných nebo alespoň vzájemně souvisejících jevů, věcí, procesů a souboru pravidel pro jejich jednání (fungování)“.

2.3.1. Subjekty veřejné správy a justice působící v systému péče o ohrožené děti

Subjekty veřejné správy, které se v současné době přímo účastní na systému péče o ohrožené děti, jsou zejména orgány sociálně-právní ochrany dětí vymezené v ustanovení § 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí a další úřady, které do systému vstupují prostřednictvím dílčích kompetencí nebo prostřednictvím výkonu zřizovatelské funkce ke službám pro děti a rodiny s dětmi. V případě orgánů sociálně-právní ochrany jde o:

- a) Obecní úřady a újezdni úřady (v České republice bylo k 1. lednu 2017 6 258 obcí).³⁶ Tyto úřady vykonávají pouze omezený okruh činností spíše preventivního charakteru.³⁷ Jsou povinny poskytovat okamžitou pomoc dítěti v případech, kdy se dítě ocitne bez péče přiměřené jeho věku³⁸. V praxi je však i tato povinnost vykonávána ve spolupráci s obecními úřady obcí s rozšířenou působností.
- b) Obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Včetně úřadů městských částí a městských obvodů jde o cca 280 pracovišť, které jsou klíčovými „nositeli“ výkonu sociálně-právní ochrany dětí. Na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností jsou však vykonávány v rámci přenesené působnosti i další činnosti v sociální oblasti (výkon sociální práce spadající do úpravy sociálních služeb a pomoci v hmotné nouzi)³⁹.
- c) Krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy. Jde o 14 regionálních úřadů, které jsou prvoinstančními orgány zejména v záležitostech spojených s oblastí náhradní rodinné péče. Na úrovni krajských úřadů je uplatňováno stejné gesční

³⁶ Informace dostupné z:

https://www.czso.cz/csu/czso/i_zakladni_uzemni_ciselniky_na_uzemi_cr_a_klasifikace_cz_nuts [cit. 2017-05-14].

³⁷ Viz § 10 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

³⁸ § 15 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

³⁹ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“). Některé z těchto aktivit jsou pak vykonávány na mezistupni mezi obcemi a obcemi s rozšířenou působností, tzv. „pověřenými úřady“.

rozdělení jako na národní úrovni. Vedle sociálních odborů tak do systému vstupují (prostřednictvím výkonu zřizovatelských funkcí kraje) odbory školský a zdravotní.

- d) Ministerstvo práce a sociálních věcí.
- e) Úřad pro mezinárodně právní ochranu dětí.⁴⁰
- f) Úřad práce České republiky (krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu). Úřad práce ČR je zejména „dávkovým“ orgánem, z čehož vyplývá mimo jiné oprávnění provádět šetření pro účely výplaty sociálních dávek. Úřad zároveň vykonává Inspekci kvality sociálně-právní ochrany podle § 50a zákona o sociálně-právní ochraně dětí⁴¹.

Obce a kraje se na systému ochrany dětí podílejí rovněž svými aktivitami v rámci samostatné působnosti. Jednou z hlavních kompetencí v rámci samostatné působnosti je zřizování služeb pro ohrožené děti (na krajské úrovni zejména pobytových). Ostatní aktivity mají v současné době spíše podpůrný charakter, a jsou vnímány jako doplněk přímé práce s ohroženými dětmi a rodinami. Do širšího kontextu ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti však nepochybně spadají. Těmto aktivitám, zejména z hlediska jejich vysokého potenciálu ovlivňovat kvalitu života cílové skupiny, se věnuje především návrhová část studie.

Dalšími orgány veřejné správy, které vstupují do systému péče o ohrožené děti v České republice jsou:

⁴⁰ Rozsah působnosti tohoto úřadu je stanoven zejména § 35 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

⁴¹ Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, počítal s převodem této kompetence z Úřadu práce ČR na Ministerstvo práce a sociálních věcí. Tento sněmovní tisk se však nepodařilo do konce příslušného volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR projednat. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 7. volební období, tisk 1081/0. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=1081&CT1=0> [cit. 2017-07-05].

- a) Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (zejména prostřednictvím vztahů ke školským zařízením pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a sítě preventivních a poradenských zařízení).
- b) Ministerstvo zdravotnictví (zejména prostřednictvím zdravotní péče o děti a mládež, sítě dětských domovů pro děti do 3 let věku, dětských psychiatrických léčeben).
- c) Ministerstvo vnitra (v oblasti prevence kriminality a cizinecké problematiky).
- d) Ministerstvo spravedlnosti (zejména v souvislosti s oblastmi rodinného práva, potažmo rodinně-právního soudnictví a soudnictví ve věcech mládeže). V gesci tohoto rezortu působí také Probační a mediační služba.

V případě těchto ústředních orgánů se analytická část tohoto dokumentu zaměřuje především na činnosti, které mají dopad na řízení kvality v oblasti služeb nebo nižších správních úřadů. Stranou je pak ponechána celá oblast rodinně-právního soudnictví, spadající do sféry moci soudní. Rozhodování soudů má nepochybně vliv na celkovou kvalitu systému péče o ohrožené děti. Samotnými soudci byla identifikována potřeba celkové reformy a zvýšení kvality rodinně-právního soudnictví.⁴² Tato problematika však významně přesahuje rámec této analýzy. Zpracovatel *Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality* se jí v obecné rovině věnuje až v rámci návrhové části.

2.3.2. Služby působící v systému péče o ohrožené děti

Vedle orgánů veřejné správy jsou další významnou složkou systému péče o ohrožené děti **poskytovatelé služeb**⁴³. Jejich charakter je až na výjimky neziskový. Jde jak o veřejné subjekty (organizace zřízené nebo založené státem,

⁴² Viz například: <http://www.ceska-justice.cz/2016/10/zastupci-justice-predsedove-soudu-podcenuji-problematiku-sporu-o-deti/> [cit. 2017-06-29].

⁴³ Zpracovatel studie si je vědom skutečnosti, že v kvalitním systému je i samotný výkon veřejné správy nutno chápat jako (veřejnou) službu. Analýza je však provedena v souladu se současným vnímáním rolí v systému, kdy se zřetelně odděluje (pravidly činnosti, způsobem financování atd.) výkon „úředních agend“ a „poskytování služeb“.

kraji a obcemi), tak nestátní neziskové organizace různých právních forem⁴⁴. Jde zejména o poskytovatele působící v následujících formách:

- a) Osoby pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany dětí podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí (dále jen „pověřené osoby“).
- b) Poskytovatelé sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“).
- c) Školská zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy a školská zařízení preventivních služeb podle zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o výkonu ústavní výchovy ve školských zařízeních“).
- d) Poskytovatelé zdravotních služeb podle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (dále jen „zákon o zdravotních službách“), zejména pobytová zařízení dětské domovy pro děti do 3 let věku (dříve kojenecké ústavy).
- e) Další specifické služby⁴⁵ a odborná pracoviště, která poskytují služby (ohroženým) rodinám a dětem (poradenské, psychologické, terapeutické a další odborné služby atd.).

V odborné literatuře je pro pomáhající služby používán obecný pojem „humanitní služba“. Ten zahrnuje nejen služby „sociální“, ale i vzdělávací, zdravotní atd.⁴⁶ V České republice je pojem „sociální služba“ vnímán a používán zpravidla ve zúženém významu poskytovatelů působících v režimu zákona o sociálních službách. Širší pojem „humanitární služba“ však zahrnuje nejen služby profesionálů, ale

⁴⁴ Nejčastěji obecně prospěšné společnosti, zapsané spolky, zapsané ústavy; u veřejných subjektů pak příspěvkové organizace.

⁴⁵ Například služby pro oběti trestných činů podle příslušného zákona.

⁴⁶ MATOUŠEK, Oldřich a kol. *Sociální služby*. Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení. 2. vydání. Praha. Portál. 2011. ISBN 978-80-262-0041-3, s. 9.

například i dobrovolníků. Z tohoto důvodu přistoupil zpracovatel této analýzy k poněkud jinému dělení, které se řídí právním statutem příslušné služby či aktivity:

- a) Jako „**profesionální služby**“ jsou v této analýze označovány profesionální aktivity veřejných i nestátních subjektů, které jsou vykonávány na bázi registrace, pověření či jiného druhu „akreditace“ podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí, zákona o sociálních službách, školského zákona⁴⁷ a navazujících školských právních předpisů, zákona o zdravotních službách, případně dalších zvláštních právních norem. Zejména v úvodních teoretických částech analýzy věnovaných obecným principům řízení kvality ve veřejném sektoru a sféře humanitních služeb je pak pro aktivity těchto poskytovatelů používán souhrnný termín **sociální práce**⁴⁸, byť tyto služby v současné době působí v České republice v různých sub-systémech (gescích).
- b) Jako „**neformální služby**“ jsou označovány nestátní subjekty, které jsou vykonávány mimo rámec služeb „formálních“, mají však určitý právní základ (jde o právnické osoby jako například spolky, obecně prospěšné společnosti, fundace atd.) a jsou poskytovány širšímu okruhu osob, než pouze členům těchto subjektů (typicky komunitní centra).
- c) Jako „**svépomocné či podpůrné aktivity**“ jsou označovány nestátní, občanské aktivity vzájemné spolupráce založené na principech sdílení a podpory mezi lidmi ve shodné životní situaci (například rodičů dětí se zdravotním znevýhodněním). Může jít o aktivity vykonávané v rámci právnických osob i zcela neformálních uskupení. Jsou však směřovány

⁴⁷ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

⁴⁸ Podle definice Mezinárodní federace sociálních pracovníků sociální práce „Sociální práce podporuje sociální změnu, řešení problémů v mezilidských vztazích a posílení a osvobození lidí za účelem naplnění jejich osobního blaha. (...) Sociální práce se ve svých různých formách zaměřuje na rozmanité, komplexní vztahy mezi lidmi a jejich prostředím. Jejím úkolem je umožnit všem lidem plně rozvinout své možnosti, obohatit jejich životy a předcházet selhání. Odborná sociální práce je zaměřena na zvládání obtíží a navození změny.“ V tom jsou (deklarované) cíle uvedených služeb shodné.

především vůči členům těchto uskupení a nejsou aktivně nabízeny širšímu okruhu osob.

Zpracovatel analýzy si je vědom, že zřetelná hranice mezi výše jmenovanými okruhy subjektů a jejich aktivitami neexistuje. Řada původně svépomocných či zcela neformálních činností přešla časem do fáze určité „institucionalizace“ (v dobrém slova smyslu), tj. vedly k založení právnické osoby, která se posléze stala i formálním poskytovatelem sociální služby. Jsou rovněž formální poskytovatelé, kteří cíleně zapojují do portfolia své činnosti svépomocné aktivity. Uvedenou „kategorizaci“ je proto třeba vnímat v kontextu určité prostupnosti všech uvedených okruhů. **V současném systému řízení kvality jsou však tyto okruhy důsledně oddělovány** (nevztahují se na ně například standardy kvality, nepodléhají vnější kontrole atd.). K neformálním službám a svépomocným aktivitám proto zpracovatel zaujal obdobný postoj jako k samosprávným činnostem obcí a krajů a věnuje se jejich potenciálu, který může přispívat ke kvalitě systému péče o ohrožené děti jako celku, především v návrhové části dokumentu.

2.3.3. Náhradní rodinná péče

Nedílnou součástí ochrany ohrožených dětí je řešení jejich situace formou náhradní rodinné péče. Služby na podporu výkonu náhradní rodinné péče jsou v České republice zařazeny do systému pověřených osob a podléhají kontrolním procesům (včetně standardizace kvality). Předmětem diskusí jsou však standardy kvality nebo jiné nástroje hodnocení samotného výkonu náhradní rodinné péče (zpravidla označované jako „standardy pěstounské péče“). V České republice jsou všechny typy náhradního rodičovství soukromoprávním institutem⁴⁹. Nejblíže

⁴⁹ Jde zejména o pěstounskou a předpěstounskou péči, pěstounskou péči na přechodnou dobu a osobní péči poručníka. Osoby pečující o dítě touto formou náhradní rodinné péče mají nárok na služby tzv. „doprovázení“ specifikované zejména v § 47a zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Více než 4 000 dětí dále vyrůstá v péči jiné osoby podle § 953 občanského zákoníku. Tyto děti rovněž podléhají dohledu podle § 19 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, pečující osoby však nemají nárok na výše uvedené služby ani na dávky pěstounské péče.

„profesionálnímu“ pojetí stojí pěstounská péče na přechodnou dobu, ani tito pěstouni však nejsou v zaměstnaneckém vztahu ke státu či jinému zaměstnavateli. Děti umístěné do náhradní rodinné péče jsou však zároveň pod zvláštní ochranou státu. Tato ochrana (stejně jako „kontrola kvality“ náhradní rodinné péče) probíhá prostřednictvím sledování vývoje dítěte umístěného do péče jiné fyzické osoby než rodiče. Podle § 19 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí provádí toto sledování obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je místně příslušný k dítěti.

Koncepcí standardů pěstounské péče se v minulosti zabýval již zmíněný *Návrh optimalizace řízení systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti*, a to zejména v souvislosti s plánovanou profesionalizací a specializací pěstounské péče. Podle tohoto dokumentu mohou být standardy „nastaveny rozšířením a preciznější úpravou práv a povinností pěstounů nebo samostatnou úpravou.“ Právní úprava standardů se má zabývat „nejen kvalitou péče, ale i dalšími parametry pěstounské péče (např. stanovení maximálního počtu dětí, o které může jeden pěstoun současně pečovat atd.). 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.“ Kontrolu naplňování standardů výkonu pěstounské péče mají dle *Návrhu optimalizace* zajišťovat úřady územních samosprávných celků (obecní úřady obce s rozšířenou působností nebo krajské úřady). Na kontrole kvality náhradní rodinné péče se má podílet rovněž nezávislý monitorovací mechanismus. Ačkoliv náhradní rodinná péče nebyla v zadávací dokumentaci *Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality* výslovně zmíněna, kvalita jejího výkonu ovlivňuje celkovou úroveň systému péče o ohrožené děti. Z tohoto důvodu *Analýza a návrh monitoringu systému kvality zahrnuje náhradní rodinnou péči jako jedno z témat* do řešené problematiky.

ČÁST II.

Analýza současného stavu sledování kvality v oblasti péče o ohrožené děti

3. Různá pojetí kvality ve veřejném sektoru a v sociální oblasti (teoretická východiska)

3.1. Pojetí kvality ve veřejném sektoru

Oblast ochrany dětí spadá do sféry služeb poskytovaných **ve veřejném zájmu**. Pojem „veřejný sektor“ je nutno z hlediska tématu této studie považovat za širší pojem než „veřejná správa“. Zahrnuje nejenom orgány veřejné správy, ale i další veřejné služby. V České republice, která se stále potýká s dědictvím centralizovaného systému řízení, nevyjímaje sociální oblast (až do roku 1989 byl stát výhradním „poskytovatelem“ sociální ochrany a sociální péče) je hranice mezi veřejnou správou a službami, které jsou přímo navázány na orgány veřejné správy velmi nezřetelná. Některé koncepty zahrnují do veřejného sektoru všechny subjekty, které jsou hrazeny z veřejných zdrojů. Z tohoto důvodu je nutno zaměřit se v této úvodní teoretické kapitole na různá pojetí kvality ve veřejném sektoru. Jak vyplývá z následujícího popisu užívaných postupů a nástrojů řízení kvality, **ovlivňuje základní koncepce i všechny návazné procesy**.

Jedna z definic uvádí, že kvalitu ve veřejném sektoru (správě) lze vyjádřit „mírou naplňování očekávaných požadavků zákazníků na požadovanou veřejnou službu nebo požadavku občanů na kvalitu života v dané obci, regionu či kraji“.⁵⁰ V tomto pojetí zákazníci (například účastníci řízení) očekávají, že jejich žádost nebo potřeba služby bude vyřízena rychle, bez právních nebo jiných nedostatků a v požadovaném standardu. Oprávněnost těchto požadavků je dána zákonnými normami nebo pomocí standardů. Občané očekávají, že dojde ke zvyšování kvality života v jejich obci nebo regionu. Oprávněnost požadavků občanů na kvalitu života je limitována oprávněností požadavků jiných občanů, disponibilními finančními a dalšími zdroji, zákonnými normami a zásadami udržitelného rozvoje⁵¹.

⁵⁰ PŮČEK Milan Jan – OCHRANA, František. *Chytrá veřejná správa*. Kohezní politika. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2009. ISBN 978-80-87147-28-3, s. 97.

⁵¹ Tamtéž.

Ve veřejném sektoru je kvalita spojena zejména se snahou vykonávat věci správně, kvalitně, efektivně a včas (koncepte **Good Governance**, „řádná správa věcí veřejných“ či „dobré vládnutí“⁵²). Za hlavní znaky dobré správy je považováno dodržování zásad zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, konání v přiměřené časové lhůtě, participace a úcty k soukromí⁵³. V souvislosti s oblastí ochrany dětí, kde dochází k již zmíněnému prolínání veřejného a soukromého sektoru včetně zásadních zásahů do práv soukromých osob, je nutno obrátit pozornost (při dodržování ostatních zmíněných zásad) k otázkám **proporcionality** (opatření, která ovlivňují práva nebo zájmy soukromých osob mají být zaváděna jen tam, kde je to nutné, a to pouze v rozsahu požadovaném k dosažení žádoucího cíle; přijatá opatření nesmějí být nepřiměřená), **právní jistoty** (veřejné orgány nemají ovlivňovat nezadatelná práva, nebo konečné právní situace, ledaže to vyžaduje veřejný zájem⁵⁴), **participace** (pokud nemusí být daná činnost prováděna neodkladně, mají veřejné orgány poskytnout soukromým osobám příležitost, a to vhodnými prostředky, k účasti na přípravě a zavádění rozhodnutí, jež ovlivňují jejich práva či zájmy) a **úcty k soukromí**.

V České republice se principy *Good Governance* promítly vedle strategických dokumentů⁵⁵ například do základních zásad zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁵² Doporučení Rady Evropy CM/Rec (2007)7, o dobré veřejné správě/good governance. Informace o doporučení jsou dostupné například z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx> [cit. 2017-05-25].

⁵³ Informace jsou dostupné z: <http://goodgovernance.cz/o-good-governance/> [cit. 2017-06-14].

⁵⁴ Samostatným tématem je pak způsob definice „veřejného zájmu“ v souvislosti s ochranou dětí.

⁵⁵ *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby – Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015*. Usnesení vlády č. 757 ze dne 11. července 2007. Vize veřejné správy v roce 2015 byla definována následovně: „Veřejná správa v ČR je primárně pojata jako služba občanovi, naplňuje principy dobrého vládnutí, funguje efektivně a výkonně. Veřejné služby jsou klientsky orientovány, naplňují očekávání občanů, flexibilně reagují na jejich potřeby a fungují hospodárně. Veřejná správa a veřejné služby přispívají ke zvyšování konkurenceschopnosti české ekonomiky a zvyšování kvality života obyvatel ČR.“

(dále jen „správní řád“), který stanovuje pravidla pro činnost jakéhokoliv správního orgánu. V těchto zásadách lze nalézt celou řadu průníků do oblasti ochrany dětí. 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“.⁵⁶ Dalším pravidlem je uplatňování pravomoci správního orgánu pouze k účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Přitom tento orgán „šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká“.⁵⁷ Přijatá řešení musí být v souladu s veřejným zájmem a odpovídat okolnostem daného případu. Při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nemají vznikat nedůvodné rozdíly. § 3 správního řádu opět klade důraz na zjištění stavu věcí, o němž nejsou důvodné pochybnosti atd. Pravidla stanovená správním řádem se přitom nevztahují pouze na výkon tzv. přenesené působnosti (do níž spadá i výkon sociálně-právní ochrany dětí), ale přiměřeně i tzv. samostatné působnosti územních samospráv.

V souvislosti s nástroji řízení kvality, které jsou v současné době využívány v České republice⁵⁸, je nutno podrobněji zmínit přístup označovaný jako **New Public Management**, který se začal prosazovat ve veřejné správě v 80. až 90. letech 20. století nejprve v anglicky mluvících zemích, na Nové Zélandu, v Austrálii a Velké Británii, později i v evropských zemích, například v Nizozemí, Švýcarsku, Spolkové republice Německo, a následně dalších včetně České republiky. Vládní strategie

⁵⁶ Dokument „*Návrh optimalizace řízení systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti*“ v této souvislosti zmiňuje povinnost orgánů veřejné správy řídit se například Úmluvou o právech dítěte a dalšími mezinárodními úmluvami v oblasti ochrany práv dětí.

⁵⁷ Tamtéž, s. 190. 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.

⁵⁸ Včetně praktických důsledků jako je například nastavení programů pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie nebo vládních záměrů na poli reformy veřejné správy.

reformy veřejné správy pro období 2007-2015 schválená vládou v roce 2007⁵⁹ konstatovala, že řada veřejných subjektů je zapojena do zavádění metod řízení kvality, veřejné správě jako celku však „**chybí řízení orientované na výkonnost**“. *Analýza aktuálního stavu veřejné správy z roku 2011*⁶⁰ navrhla zavést systém řízení kvality založený na standardech, resp. jednotných postupech úřadů v řízení kvality při současném zohledňování individuálních potřeb v území. Navazující *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020* počítá ve 4 strategických cílech mimo jiné s modernizací veřejné správy prostřednictvím rozvoje procesního řízení, standardizací agend, rozšířením metod řízení kvality a zavedením systému hodnocení výkonu veřejné správy. Jak bude demonstrováno níže, koncepce *New Public Management* (resp. některé její prvky) má **dopad i do sociální oblasti** včetně služeb poskytovaných cílové skupině tohoto dokumentu.

Přístup *New Public Management* byl reakcí na výrazné společenské změny (liberalizace trhů, krize sociálního státu), které se promítly i do oblasti veřejné správy, a vychází z myšlenky tzv. „štíhlého státu“ (tj. tlaku na zvýšení efektivity veřejného sektoru). Je založen na několika principech:

- **Decentralizace.** Výkonné pravomoci jsou delegovány na nižší úroveň z důvodu zvýšení motivace pracovníků k větší aktivitě a kreativitě.
- **Dynamická organizace a její služby.** Činnost veřejné správy není ze strany politické reprezentace řízena pouze prostřednictvím detailního rozpisu finančních prostředků, ale definováním výkonů a služeb, kterých má být dosaženo (output) a jejich žádoucího působení (*outcome*).
- **Celkový rozpočet, možnost volby a konkurence.** Pro předem definovaný výkon, resp. službu je k dispozici pevně stanovená finanční částka. Odpovědná politická instance dá k dispozici celkový rozpočet, který musí orgán veřejné

⁵⁹ Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby – Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015. Usnesení vlády č. 757 ze dne 11. července 2007.

⁶⁰ *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*. Usnesení vlády č. 924 ze dne 14. prosince 2011.

správy nebo jeho jednotlivá pracoviště dodržet, a přitom co nejefektivněji plnit předepsané úkoly. Na rozdíl od běžného rozpočtu neobsahuje globální rozpočet jednotlivé položky, ale smluvní částku. Pracoviště má přitom možnost volby subdodavatelů, existuje tak přirozená konkurence.

- **Controlling.** Interní nebo nezávislé vnější subjekty pravidelně prověřují služby veřejné správy a jejich působení, a navrhují, pokud je to nutné, možná zlepšení.
- **Benchmarking.** Informace o kvalitě činnosti má poskytnout srovnání služby takové správní jednotky s jinou jí odpovídající jednotkou či soukromým podnikáním, která určitou službu poskytuje nejlépe.

Koncept *New Public Management* nahlíží na veřejnou správu a veřejný sektor zcela odlišným pohledem než „klasické“ administrativně-byrokratické modely (srovnání je uvedeno v tabulce č. 1). *New Public Management* byl v minulosti v různých zemích implementován několika způsoby. Na Novém Zélandu byl „základem reformy přechod z organizační struktury založené na rezortních pravidlech na řízení založené na plnění cílů.“⁶¹ Centrální správa byla rozdělena na mnoho samostatných výkonově orientovaných jednotek. Vztahy mezi ministerstvy a nižšími správními jednotkami byly založeny na kontraktech, přičemž kalkulace byla prováděna v nákladech a výkonech. Bylo tak zřejmé, jako hodnotu příslušná jednotka (či pracovník) za vynaložené prostředky přinesl. Tímto způsobem došlo k podstatnému snížení úředníků v ústřední správě a růstu efektivnosti. Jako hlavní nevýhoda se ukázala velká administrativní rozdrobenost a potíže v koordinaci výkonu veřejné správy (obdobné zkušenosti měla Austrálie). Velká Británie šla cestou méně radikální restrukturalizace státní správy formou vytváření agentur. S vládními agenturami, zabývajícími se ochranou ohrožených dětí, se lze v současné době setkat v řadě západoevropských zemí (Irsko, Island, Norsko atd.).

⁶¹ PŮČEK, M. J. – OCHRANA, F. (2009), s. 38.

Tabulka č. 1: Porovnání „klasických“ metod řízení ve veřejné správě a podle *New Public Management*.⁶²

Aspekt	Klasický způsob	New Public Management
Řídící princip	Hierarchický, striktně daný	Řízení na základě výsledků, rozložení na jednotlivé výkonné systémy (jednotky)
Způsob řízení	Pyramidové řízení, organizačně striktně vymezené	Relativně autonomní řízení. Autonomní organizace fungují na principu smluv.
Způsob rozhodování	Hierarchický výkon rozhodování, plánování výkonu rozhodnutí	Dichotomický způsob rozhodování, rozdělený na centrální strategické činnosti a pružně (operativně) zabezpečované služby
Forma řízení	Procesně orientované řízení veřejné správy	Řízení orientované na výsledek, monitorované v kontrole ex ante a kontrole ex post na bázi výkonových ukazatelů
Poskytování veřejných služeb	Kolektivní poskytování veřejných a sociálních služeb převážně na bázi univerzálního produktu	Flexibilní poskytování veřejných a sociálních služeb ve formě individualizovaných produktů. Služby mohou být i privatizovány či poskytovány různými smluvně zajišťovanými subjekty
Přístup k nakládání s veřejnými zdroji	Výkonné jednotky veřejné správy nejsou ekonomicky zainteresovány na ekonomickém nakládání s veřejnými zdroji	Výkonné jednotky veřejné správy pracují na principu „poskytování hodnoty za peníze“
Vztah k majetku	Vlastnění majetku	Řízení majetku
Rozpočtování	Institucionální („nárokové“) financování	Rozpočtování orientované na výsledky

Přístup *New public management* se promítá do řady návazných koncepcí, z nichž lze (jako jeden z příkladů) uvést koncept „**štíhlé administrativy**“. Ten se zaměřuje pouze na některé aspekty spojené s činností tohoto sektoru, konkrétně na odstranění plývání. Definuje sedm okruhů potenciálně neefektivních činností.

⁶² Zdroj: PŮČEK, M. J. – OCHRANA, F. (2009), s. 39, terminologicky upraveno zpracovatelem.

Osmým druhem je plývání s kreativitou lidí a místními podmínkami. V oblasti veřejné správy jde například o⁶³:

- Nadbytečnou práci (*Overprocessing*). Jsou vykonávány nadbytečné činnosti, u nichž není jasné, zda je klienti (občané), společnost nebo úřad (služba) potřebují.
- Nadprodukce (*Overproduction*). Jde například o zbytečnou administrativní zátěž. Postupuje se podle předpisů a legislativy, která je nadbytečná nebo neúčinná (pracuje se na nesmyslných úkolech, nadbytečných činnostech atd.).
- Čekání (*Waiting*). Jde o prostoje zaviněné špatnou organizací práce a špatným řízením, nevytížeností zaměstnanců.
- Zásoby (*Inventory*). Jde o nadbytečný materiál, vybavení, majetek, prostor a informace (vše co je nepotřebné a předimenzované, špatné investice a nákupy). Jako příklad v oblasti péče o ohrožené děti lze uvést například významné investice do institucionálních zařízení z národních i evropských prostředků v uplynulých letech.
- Chyby (*Defects*). Z důvodu chyb je nutno stejné činnosti provádět znovu, špatně zadané úkoly, nepromyšlené aktivity, nekoncepčnost, stálé změny legislativy, neřešení příčin problémů.
- Přemísťování (*Transport*). Jde o nadbytečné přesuny lidí či informací.
- Pohyb (*Motion*). Jde o špatnou ergonomii či neuklizenost pracoviště (pracovišť).

Je logické, že principy *New Public Management* se promítly i do sociální oblasti, resp. sociálních služeb. Tento trend je spojen „s prosazením neoliberálního diskursu (...) jako politické ideologie s ekonomizujícím paradigmatem, který mimo jiné aplikuje zákonitosti volného trhu na široké spektrum odvětví lidské činnosti a prosazování jeho principů začíná přesahovat prostředí trhu a obchodu.“ Pro velkou

⁶³ Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě, s. 27.

část autorů znamená *New Public Management* zejména „vstup soukromého sektoru do sociálních služeb a zapojení tržních a obchodních principů dosud typických pro soukromý sektor do sektoru veřejného“. Vychází z doktríny, že „**veřejný sektor může být vylepšen importováním konceptů, technik a hodnot z obchodního prostředí**“.⁶⁴ V prostředí sociálních služeb a sociální práce vytváří tento koncept tlak na to, aby docházelo k měření výstupů (*outputs*). Dochází rovněž k rozšířenému používání kontraktů (smluvních vztahů) jako hlavních nástrojů řízení a koordinace místo tradičního hierarchického způsobu řízení, začlenění tržních mechanismů včetně volné soutěže, výběrových řízení a ceny odvíjející se od výkonu. Je kladen důraz na pojetí uživatelů služby jako „zákazníků“ (klientů).⁶⁵ Zároveň jsou snahy aplikovat techniky zvyšování kvality (například *Total Quality Management*, který je popsán v následující kapitole této analýzy). V odborné literatuře⁶⁶ je jako příklad aplikace přístupu *New Public Management* v sociální sféře popsána reforma sociální péče v Hongkongu z roku 2001, která zahrnovala následující opatření:

- růst finanční flexibility neziskových organizací prostřednictvím decentralizovaného rozpočtu; ministerstvem byl zaveden grantový systém („*Lump Sum Grant System*“), který dával každé neziskové organizaci dotaci

⁶⁴ ŠIMÍKOVÁ, Ivana. *Možné důsledky implementace zákona o sociálních službách perspektivou kritiky modelu New Public Management*. Sociální práce-Sociální práca. 15(1), s. 24-35, 2015. Pro úvahy o nastavení systému řízení kvality v oblasti péče o ohrožené děti jde o mimořádně podnětnou práci, která shrnuje poznatky z velkého množství zahraniční i domácí odborné literatury.

⁶⁵ Jako praktický příklad tohoto přístupu lze uvést nejenom zavedení smluv o poskytování sociálních služeb nebo dohod o výkonu pěstounské péče v oblasti sociálně-právní ochrany dětí, ale například i pilotní ověřování zadávání služeb formou veřejných zakázek a smluv v Pardubickém kraji a Karlovarském kraji v již ukončeném individuálním projektu Ministerstva práce a sociálních věcí.

⁶⁶ ŠIMÍKOVÁ, I. (2015). Autorka považuje prvky této reformy za mimořádně zajímavé, neboť se s nimi „ve velmi obdobné podobě setkáváme v kontextu implementace zákona o sociálních službách v České republice“.

spolu s plnou autonomií v alokaci přidělených finančních prostředků na mzdy, vybavení či jiné výdaje;

- konverze principu financování dříve založeného na kontrole vstupů (*inputs*) na kontrolu výstupů (*outputs*) zavedením systému monitorujícího výkon; každá nezisková organizace musela uzavřít smlouvu s ministerstvem, ve které uváděla očekávané výstupy, a dodržovat standardy specifikované v dokumentu „*Service Quality Standard*“⁶⁷;
- zavedení soutěže skrze kontrakty a výběrová řízení (tendry); k rozpoutání takové soutěže ministerstvo také iniciovalo zrod nových poskytovatelů služeb;
- podpora manažerských praktik z komerčního prostředí, například podnikání.

Je nutno podotknout, že koncept *New Public Management* je některými autory kritizován či pokládán za překonaný, a to i vzhledem ke zmíněným tendencím aplikovat ho v sociální oblasti či jiných oblastech veřejných služeb.⁶⁸ Jsou kladeny otázky, jak reformy prováděné v duchu tohoto konceptu ovlivňují „substanciální charakteristiky sociálních politik, povahu, kvalitu a citlivost sociálních služeb, včetně způsobů sociální práce s cílovými skupinami“.⁶⁹ V širším kontextu jsou vyslovovány pochybnosti o „dopadu *New Public Management* na obecnou povahu neziskového sektoru“ (neziskovost, nezávislost, spolupráce a spravedlnost).⁷⁰ Na jednu stranu je oceňován jeho pozitivní přínos především v oslabení monopolu státu na

⁶⁷ Obdobně v České republice došlo k zavedení „Standardů kvality sociálních služeb“.

⁶⁸ K tomu např.: OSBORNE, Stephen - RADNOR, Zoe - VIDAL, Isabel - KINDER, Tony. *The Service framework: a public service-dominant approach to sustainable public services*. British Journal of Management, vol 26, no. 3, pp. 424-438. DOI: 10.1111/1467-8551.12094, 2015.

⁶⁹ ŠIMÍKOVÁ, I. (2015).

⁷⁰ Tamtéž. Vedle „tradičních“ hodnot jde i možné dopady na základní funkce neziskového sektoru, jimiž jsou ochrana hodnot, poskytování služeb, advokační role a tvorba sociálního kapitálu).

poskytování služeb⁷¹ dosažení větší efektivity, transparency a odpovědnosti. Na stranou druhou dochází ke komercializaci neziskového sektoru a popírání jednoho z jeho hlavních znaků – neziskovosti. Jsou privilegovány neziskové organizace, které poskytují sociální služby na úkor subjektů vykonávajících advokační aktivity. Neziskové organizace tak mají „stále méně času a energie na veřejné potřeby, jako je obhajoba práv a zájmů různých skupin“. Hlavní činnost neziskových organizací se orientuje na projekty, jejichž obsahy a podmínky realizace určuje vláda.⁷²

Dochází k čím dál větší institucionalizaci (požadavky na určité personální a technické vybavení, na kvalifikační předpoklady atd.). Dochází k profesionalizaci a „transformaci dobrovolnického aktivismu do pracovních vztahů“. Slábne tak „spojení s komunitou“ a „kapacita k budování sociálního kapitálu“. Důraz je položen na formální vzdělání. Jsou zdůrazňovány administrativní a technické dovednosti a manažerské dovednosti u řídicích pracovníků. V této souvislosti se dokonce hovoří o „odklonu od důrazu na vzdělání či zkušeností v oblasti provádění sociální práce“ (o „deprofesionalizaci“).⁷³ Z hlediska problematiky řešené touto analýzou je důležitá rovněž „racionalizace“ neziskového sektoru, která je popisována jako trend k „větší formalizaci rolí a pravidel a k podléhání většímu tlaku ze strany donorů na používání strategického plánování, podřizování se nezávislým finančním auditům a kvantitativní evaluaci programových výsledků.“ Tyto procesy formalizují aktivity neziskových organizací, jež musí podléhat požadavku „měřitelnosti“ a vedou je k preferování spíše „technického“ přístupu k řešení problémů svých cílových

⁷¹ V českých podmínkách měl vstup nestátních subjektů do prostředí sociálních služeb od 90. let minulého století zcela zásadní význam.

⁷² ŠIMÍKOVÁ, I. (2015), cituje práci: EIKENBERRY, Angela - KLUVER, Jodie Drapal (2004). *The Marketization of Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?* Public Administration Review, 64(2), 132-140. Podobné otázky vyvolává rovněž například dopad vstupu dotačních prostředků z Evropského sociálního fondu do prostředí sociálních služeb (zejména preventivních) v České republice.

⁷³ Tamtéž.

skupin.⁷⁴ Racionalizace se promítá i do oblasti sociální péče, kdy je sociální práce stále více přizpůsobována ekonomickým hlediskům. Tento trend je označován jako ekonomizace sociální práce. Nové požadavky na sociální práci „přinášejí důsledky pro obsah profesní praxe. Změny v sociální práci působí na definice úkolů a cílových skupin sociální práce. Mění se organizace, jazyk i metody sociální práce“.⁷⁵ Jako příklad lze uvést označování uživatele sociální jako služby pojmem „klient“. Nejde jen o pojmosloví, ale také o přejímání obrazu zákazníka jako v neziskovém sektoru, kde jsou individuální požadavky a spokojenost zákazníka prioritou poskytování služeb. V sociální práci mění někdejší pojetí spíše pasivního klienta, který nedokáže vždy posoudit svoji situaci nemá informace o možnostech pomoci v aktivního zákazníka, který zná své potřeby a možnosti služeb. Přínosem tohoto nového pojetí je posílení role klienta ve smyslu jeho rovnoprávnější role: „klient může aktivněji vstupovat do utváření intervencí k řešení své situace a může si sám volit poskytovatele služeb. Poskytovatelé pak lépe vnímají jeho přání a diskutují s ním o kvalitě služeb.“ Zároveň je tento zákaznický pohled kritizován, protože „suverenita klienta neodpovídá realitě. Vzhledem k jejich obtížné životní situaci jsou často ve stavu, kdy nevědí, co chtějí, případně nemají žádnou volbu (služba je uložena povinně, není k dispozici jiné zařízení nebo služba atd.).⁷⁶

⁷⁴ Tamtéž. Autorka cituje Alnoora Ebrahima, jednoho z kritiků stavu, kdy „klíčoví stakeholders, zvláště vláda a filantropičtí donoři a nadace, věnují v rámci neziskového sektoru větší pozornost efektivitě“. Alnoor Ebrahim na základě svého výzkumu upozorňuje na paradoxní důsledky, které tento přístup *New Public Management* v praxi má: „Donoři obvykle vyžadují externí evaluaci neziskových organizací, která se provádí ke konci programového procesu (...) taková evaluace typicky vyhodnocuje, zda a do jaké míry bylo dosaženo programových cílů, a je rozhodující pro budoucí financování organizace. Taková hodnocení tendují k zaměření se na krátkodobé výsledky intervencí (např. „výstupy“ nebo „aktivity“), jako je počet vyškolených osob nebo počet postavených přístřeší.“ Ebrahim dále dovozuje, že tento přístup je škodlivý zejména pro tzv. organizační učení, které jediné je zárukou zkvalitňování služeb, ale vyžaduje jednak participaci členů či zaměstnanců organizace na takové evaluaci a zejména zbavení se strachu ze selhání, které však výše uvedený přístup naopak vzbuzuje.

⁷⁵ Tamtéž, s. 11.

⁷⁶ Tamtéž, s. 14.

Mezi dalšími moderními přístupy k řízení veřejného sektoru je možno jmenovat koncept **Reinventing Government** („znovuobjevená vláda“), který se projevuje například ve formě tzv. *New Public Service*. Toto pojetí se začalo do praxe promítat například ve Spojených státech amerických v 90. letech minulého století (za Clintonovy administrativy). Cílem je vytvoření takového systému, který umožní získat občanům „co nejvíce z toho, co vláda činí.“⁷⁷ Klíčovou roli hrají veřejní zaměstnanci, kteří mají sloužit občanům při naplňování jejich veřejných potřeb prostřednictvím následujících principů:

- Spíše sloužit než řídit.
- Veřejný zájem je cílem vládnutí, nikoliv produktem činnosti veřejných zaměstnanců (povinností aktérů veřejné správy je empiricky zjistit, co je skutečným obsahem veřejného zájmu a s ohledem na to stanovit cíle vládnutí).
- Při vládnutí myslet strategicky a chovat se přitom demokraticky.
- Sloužit občanům a nikoliv zákazníkům.
- Cítit odpovědnost za potřeby občanů (typická role „byrokrata“ vykonávajícího stanovené příkazy je nahrazena rolí úředníka jako aktéra, který aktivně reaguje na požadavky občanů).
- Vážít si z principu lidí, a to nikoliv jen za jejich výkon (zásada vychází z respektu rovnosti občanů před zákonem a ze stejných lidských práv všech občanů).
- Vážít si občanství a státní služby více nežli podnikání (veřejná správa je službou všem lidem bez ohledu na to, jak se na financování činností veřejné správy jednotliví občané podílejí. Privátní sektor poskytuje statky a služby na principu vylučitelnosti. Čistě veřejné statky a veřejné služby jsou z hlediska spotřeby nerivalitní).

⁷⁷ OCHRANA, František. *Efektivní a účinná veřejná správa*. Smart Administration v podmínkách kreativní ekonomiky. In KLOUODOVÁ a kol. (2010), s. 96n.

Do konceptu „znovuobjevené vlády“ patří i idea „**veřejného podnikání**“ (*Entrepreneurial Government*).⁷⁸ Vzor pro řízení veřejné správy spočívá v tvořivé aplikaci zásad z podnikatelského sektoru (jeho adaptability, účinnosti a efektivnosti) s ohledem na poptávku občanů a se zřetelem na limitující skutečnost trvalé omezenosti veřejných zdrojů. Koncept veřejného podnikání předpokládá tvořivost všech aktérů veřejné správy. Cílem veřejné správy je pružně reagovat na potřeby občanů. Toho však nelze dosáhnout byrokratickými nařízeními a právními předpisy, ale pouze díky schopnostem zainteresovaných aktérů veřejné správy. Koncept „veřejného podnikání“ je založen na následujících zásadách:

- Tvořivé zpracování variantních pracovních postupů (aktéři veřejné správy tvořivě hledají a vybírají vhodné varianty pro realizaci jednotlivých činností).
- Nový způsob řízení (vedoucí jsou odpovědní za výsledky programu jako celku).
- Nová role konkurence v oblasti řízení (řízení je pojímáno jako tvořivý, nestandardní proces; konkurence je začleňována do procesů řízení formou nabídky plnění úloh při zabezpečování veřejných služeb).
- Minimalizace řídicích pravidel, nárůst role tvořivého faktoru při řízení (základní řídicí pravidla jsou redukována na minimum, smyslem této redukce je posílit tvořivou roli řídicích aktérů; manažeři řídicí veřejné zdroje jsou zainteresováni na výsledcích, rozpočtování po položkách je nahrazeno sledováním výkonů s ohledem na stanovené cíle a užití zdroje, je rovněž umožněn převod zdrojů do dalšího rozpočtového období).
- Výkonový princip hodnocení účinků aktérů veřejné správy (je sledována relace mezi náklady a výstupy a kalkulována vytvořená hodnota za vynaložené zdroje).
- Zákaznický přístup aktérů veřejné správy k občanům (systém veřejné správy je vytvářen jako poptávkový, veřejná správa reaguje na poptávku občanů po

⁷⁸ Tamtéž, s. 98n. Autor cituje práci OSBORNE, David – GAEBLER, Ted (1992): *Reinventing Government*. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading MA. Addison Wesley.

veřejných službách a občané mají možnost výběru; pracovníci veřejné správy zjišťují tuto poptávku, vyhodnocují spokojenost občanů, navrhují a přijímají opatření na základě zjištěných informací).

- Hledání nových forem vlastního financování (existence systému vícezdrojového financování, vedle tradičních veřejných financí jsou získávány i vlastní zdroje).⁷⁹
- Vytváření nových („preventivních“) veřejných služeb (v souvislosti s činností některých specifických veřejných služeb, jejichž smyslem je vést k nápravě vzniklého stavu, jsou činěna preventivní opatření, která mají eliminovat možné budoucí negativní důsledky).
- Decentralizace institucí (výkon veřejné správy je přiblížen co nejvíce občanům, pravomoci jsou převedeny na nižší celky).
- Nový způsob dosahování stanovených cílů (veřejná správa není byrokratický systém, ale služba občanovi, funguje jako dynamický systém, v němž je podněcována tvořivost).
- Permanentní vzdělávání pracovníků veřejné správy (vedle realizace pravidelného vzdělávání je sledována účinnost vzdělávacích programů).

3.2. Specifické přístupy ke kvalitě v sociální oblasti

Předchozí kapitola ve stručnosti představila moderní přístupy k pojetí kvality ve veřejném sektoru, které jsou založeny především na sledování určitých „výstupů“. Zatímco ve výrobní sféře nebo službách založených na podnikatelském nebo technickém principu lze kvalitu zpravidla jednoznačně definovat (například prostřednictvím normy, dosaženého zisku atd.), v oblasti **sociální práce** je tato definice obtížnější. Jde o oblast, která se vyznačuje komplikovanou „měřitelností“ výstupů. V sociální oblasti bude vždy kombinováno etické a normativní zaměření

⁷⁹ Jako jeden z příkladů v České republice s vazbou na sociální oblast lze uvést tzv. sociální podnikání.

kvality. Sociální práce (na rozdíl od jiných oborů) vychází z hodnot lidských práv, což se může projevovat v mnoha rovinách poskytování služeb.⁸⁰

I v rámci veřejného sektoru má proto sociální oblast určitá specifika. Mnohem více než v jiných oborech veřejných služeb vstupuje do sociální oblasti svými aktivitami občanská společnost. To se projevuje i v různých přístupech k řízení kvality. Odborná literatura uvádí čtyři možné přístupy k řízení kvality v této sféře:⁸¹

- **Politicko-administrativní iniciativy kvality.** Vycházejí z reprezentativní demokracie, politické kontroly veřejných služeb, občanských práv. Využívají nástroje jako je legislativa, národní doporučení v oblasti kvality, národní či místní standardy kvality a indikátory kvality.
- **Občanské iniciativy kvality.** Vycházejí z reprezentativní demokracie a občanských iniciativ. Jako nástroje využívají sociální hnutí a akční skupiny zaměřené na kvalitu, kampaně, alternativní modely služeb.
- **Tržní iniciativy kvality.** Vycházejí z mechanismu trhu, produktivity, účinnosti, konzumerismu. Jako nástroje využívají *Total Quality Management*, ISO, benchmarking apod. (viz 4. kapitolu této analýzy).
- **Profesionální iniciativy kvality.** Pocházejí z profesionální specializace, seberegulace, autonomie. Využívají nástroje jako je profesní vzdělávání, profesionální etika, supervize, sebehodnocení.

Na pojem „kvalita“ lze v případě systémů, jejichž úkolem je ochrana dětí nebo poskytování služeb pro ohrožené skupiny obyvatel, nahlížet z několika perspektiv. První perspektivou je pohled „**zadavatele**“ **poskytovaných služeb**. V České republice jsou zadavateli těchto služeb (a prostřednictvím vlastní činnosti a činnosti zřizovaných subjektů částečně i jejich realizátory) orgány veřejné správy, které zároveň služby z větší části financují. Přístup zadavatele ke kvalitě je kombinací

⁸⁰ HOLASOVÁ, MALÍK, V. (2014), s. 22.

⁸¹ HOLASOVÁ, MALÍK, V. (2014), s. 79.

manažerského a politického přístupu. Jak bylo demonstrováno v části analýzy věnované trendům v oblasti řízení kvality ve veřejném sektoru, politické zadání (vycházející z určité politické koncepce, přesvědčení či názoru) je určujícím faktorem pro posuzování výsledků (kvality) systému. Další perspektivu mohou nabídnout **poskytovatelé služeb**. Zde převažuje přístup manažerský. A konečně třetí perspektivou „řízení“ kvality je **hodnocení „klienty systému“** v našem případě dětmi, rodinami s dětmi atd. *Analýza a návrhu systému monitoringu kvality* vyšla z hypotézy, že stávající postupy řízení kvality vycházejí především z potřeb zadavatelů. Méně je zohledňována perspektiva poskytovatelů. Pohled klientů je (vzhledem jejich specifické pozici) při hodnocení kvality (až na určité formální postupy, jako stížnosti, zjišťování zpětné vazby atd.) v zásadě opomíjen. Dochází tedy k hodnocení systému z hlediska naplnění cílů stanovených zadavatelem (často jde o cíle ekonomické povahy), ale nikoliv z pohledu dopadu aktivit systému na kvalitu života klientů. Pro potvrzení či vyvrácení této hypotézy bylo důležité sledovat, jaké parametry, postupy a metody jsou pro řízení kvality v oblasti sociální práce (služeb) využívány a jak se promítají do zájmů cílové skupiny.

Bylo již zmíněno, že při hodnocení kvality je často zdůrazňován ekonomický faktor. Vychází se z předpokladu, že kvalita vykonávaných činností se promítá do jejich efektivity. Veřejné i soukromé prostředky, které jsou vynakládány na zajištění ochrany dětí, mají přinést určitý **výsledek**. Německá psycholožka Marianne Meinhold⁸² rozlišila čtyři skupiny výsledků v sociální sféře (službách):

- Výsledky, které přímo vyplývají z existence sociální služby. Výsledek se týká důkazu, že existuje potřeba dané služby. Jde například o počet uživatelů služby, zájemců o službu atd.

⁸² MEINHOLD Marianne – MATUL, Christian: *Qualitätsmanagement aus der Sicht von Sozialarbeit und Ökonomie*. Baden-Baden: Nomos Verein Wiener Frauenhäuser: Qualitätshandbuch, 2013. citováno podle HOLASOVÁ, MALÍK, V. (2014), s. 77.

- Výsledky, které vznikají ze spolupráce mezi sociálním pracovníkem a klientem. Výsledkem je dosažení stanovených cílů.
- Výsledky, které jsou určující pro zadavatele a další instituce (výsledky pro jiné instituce). Tím, že sociální služby vykonávají úkoly, které jim ukládá legislativa nebo požaduje zadavatel služby, napomáhají i ostatním institucím plnit veřejnou službu.
- Dlouhodobé výsledky, na kterých se sociální služba průběžně podílí (tzv. částečné výsledky). Jedná se například o dlouhodobé sociálně politické cíle, které sociální služba svou činností průběžně naplňuje.

Kromě problému popsaného výše (kdo určuje, co je „správný výsledek“), je zásadní otázkou, zda jsou vůbec v sociální oblasti výsledky určité činnosti objektivně měřitelné. Nejde jen o samotný „výkon“ (například čas strávený prací s klientem), ale zejména o dopad těchto činností na kvalitu života klienta.

V souvislosti s diskusemi o přístupech k řízení kvality ve sféře sociální práce a služeb tak zaznívají obavy z technicistních nebo formálních přístupů, případně skepse z přenositelnosti modelů používaných v privátním sektoru do prostředí humanitních služeb. Nelze však opominout zásadní skutečnost, kterou je požadavek na určitou prokazatelnost nakládání s veřejnými zdroji. Cílem veřejného sektoru (kam oblast ochrany dětí bezesporu spadá) sice není zisk, se zdroji by však měl nakládat hospodárně, efektivně a účelně (model 3E).⁸³ Řada modelů řízení kvality, jejichž původ lze nalézt ve výrobní sféře, je pro „změření“ ekonomické efektivity a hospodárnosti přenášena i do oblasti služeb včetně služeb veřejných (viz

⁸³ § 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Účelností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů; efektivností využití prostředků, jímž se dosáhne nejvyššího možného rozsahu, kvality a přínosu úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění; hospodárností použití veřejných prostředků, kdy je stanovených cílů a úkolů dosaženo s nejnižším vynaložením zdrojů.

následující kapitole, vybrané modely řízení kvality jsou popsány rovněž v kapitole 5.1. této analýzy).

3.3. Kvalita života (Quality of life, QOL)

3.3.1. Koncepty „měření“ kvality života

Tuto perspektivu kvality nabízí koncept „měření“ **kvality života**. Cílem sociální práce (včetně činnosti zaměřené na oblast ohrožených dětí a rodin) je zvýšení nebo udržení kvality života.⁸⁴ Jde o široký koncept, který se „vztahuje k celkové úrovni blaha (*well-being*) jedinců. Je výsledkem vzájemného působení sociálních, zdravotních, ekonomických a ekologických podmínek, týkajících se lidského a společenského života. Materiální životní podmínky, zdraví, lidské vztahy a začlenění jedince do širší společnosti jsou nejdůležitější oblasti, které určují kvalitu života lidí.“⁸⁵ Obecně přijímaná definice pojmu „kvalita života“ neexistuje⁸⁶, jde však zároveň o fenomén, který je intenzivně zkoumán včetně „hledání nejvýznamnějších faktorů, které podmiňují vznik subjektivního pocitu kvalitního a smysluplného života a hledání souvztažností mezi těmito faktory“. Pojem kvalita života se objevuje často

⁸⁴ DRAGOMIRECKÁ, Eva (2013). *Kvalita života*. In Matoušek, O. a kol. *Encyklopedie sociální práce*. Praha: Portál.

⁸⁵ POTŮČEK, M. a kol. (2005), s. 11.

⁸⁶ HEŘMANOVÁ, Eva. *Koncepty, teorie a měření kvality života*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2012. s. 11. Vedle pojmu *quality of life* existuje celá řada souvisejících nebo souřadných pojmů, které jsou používány jako synonyma: *social well-being* (sociální pohoda), *well-being* (pocit pohody), *subjective well-being* (individuální stav pohody), *social welfare* (sociální blahobyt), *human development* (lidský rozvoj), *standard of living* (životní úroveň) atd. Jedním z nejnovějších pojetí je *holistický dynamický model kvality života*, který byl představen na 10. evropském kongresu psychologie v Praze v roce 2007. Tento model zahrnuje čtyři základní hodnocené a hodnotitelné oblasti existence člověka ve společnosti: kontext a zázemí (*context and background*), prostředí (*environment*) osobností charakteristiky (*internal attributes*) a zpracování informací a regulace (*use of awareness and processing to establish regulation*).

i v evropských a národních dokumentech týkajících se sociální politiky.⁸⁷ Množství teorií a koncepcí „měření“ kvality života může být inspirativní i pro sledování kvality v systému péče o ohrožené děti, resp. pro nastavování případných indikátorů tohoto sledování. Jde zejména o indikátory tzv. *objektivní kvality života*, již jsou myšleny měřitelné životní podmínky a dosažená životní úroveň jednotlivce či skupiny obyvatelstva. Mezi základní srovnatelné „životní podmínky“ patří například průměrná mzda, dostupnost služeb, dostupnost zdravotní péče a vzdělání, dostupnost bydlení, možnosti uplatnění na trhu práce atd. Některé z těchto indikátorů jsou již sledovány Českým statistickým úřadem v rámci šetření EU-SILC (výběrové šetření o životních podmínkách domácností).⁸⁸ „Životní úroveň“ je zpravidla zjišťována prostřednictvím míry materiálního bohatství či naopak chudoby (šetření příjmů, výdajů a spotřeby domácnosti, vybavenost domácností atd.). Příkladem využití těchto indikátorů mohou být i jednorázové výzkumy, které se zabývají srovnáním životních podmínek a perspektivy určitých skupin ohrožených dětí (typicky srovnání některých faktorů života u dětí vyrůstajících v institucionální péči a v rodinách).⁸⁹

Druhý pohled na kvalitu života je subjektivní. Měřitelné indikátory (bohatství, chudoba, zdravotní stav, životní podmínky) nemusí vypovídat o reálném vnímání kvality života ze strany jednotlivce. To mohou ovlivňovat například generačně odlišné nároky, vzdělání, typ profese a celkový rozhled, ale i genderová specifika, typ osobnosti, osobní zkušenost, zprostředkované informace, odlišný kulturní kontext, sociální status a podobně. Problematika subjektivně prožívané kvality je

⁸⁷ Nejnověji například: *Diskusní dokument o sociálním rozměru Evropy* z pera Evropské komise. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_cs.pdf [2017-09-07].

⁸⁸ Informace o šetření jsou dostupné z webových stránek Českého statistického úřadu: https://www.czso.cz/csu/xs/vyberove_setreni_prijmu_a_zivotnich_podminek_domacnosti_eu_silc [2017-09-07].

⁸⁹ Například *Průzkum integrace dětí z dětských domovů do společnosti*, dostupný z: http://www.ditearodina.cz/images/soubory/ke-stazeni/vyzkumy/Pruzkum_Integrace-deti-z-detskych-domovu-do-spolecnosti.pdf [2017-01-07].

však pro značnou metodologickou a teoretickou obtížnost jak z hlediska výzkumu, tak dosavadních poznatků, zatím pouze v počátcích.⁹⁰

Některé teorie a modely hodnocení kvality života vycházejí z **konceptu potřeb**, který je dobře znám i v prostředí sociální práce včetně práce s ohroženými dětmi⁹¹. Základní rovinu potřeb, resp. podmínek pro prožití komplexně kvalitního života představuje dobrý fyzický stav, normální stav psychický, dětství a dospívání ve funkční rodině, vyhovující neproblematické materiální a sociální zabezpečení, nekontroverzní život a zdraví a dále úspěšný průběh základní socializace⁹². Jako příklad celostního (holistického) přístupu k těmto podmínkám lze uvést model kvality života Centra pro podporu zdraví Univerzity Toronto (viz tabulku č. 2)

⁹⁰ HEŘMANOVÁ, E. (2012), s. 48n.

⁹¹ Na potřeby dítěte se zaměřuje celá řada vědních disciplín, existuje celá řada teorií popisu a hierarchie potřeb. Jde například o lékařské pojetí (akcentace práva dítěte na ochranu zdraví), psychologické pojetí (vazba a připoutání se jako nezbytná podmínka pro naplňování potřeb dítěte je existence stabilního a vřelého vztahu) atd. Zdeněk Matějček a Josef Langmeier definovali pět základních psychických potřeb: potřebu stimulace, potřebu smysluplného světa, potřebu životní jistoty, potřebu identity a potřebu otevřené budoucnosti. Podle Johna Bowlbyho je jednou ze základních potřeb člověka je vytvoření bezpečné a jisté citové vazby s pečující osobou.

⁹² SVOBODOVÁ, Lenka. *Kvalita pracovního života – změny ve světě práce, modely, indikátory*. Sborník z konference „Aktuálne otázky bezpečnosti práce“, 25. – 27.10. 2006, Stará Lesná, Slovenská republika. 2006.

Tabulka č. 2: Model kvality života Centra pro podporu zdraví Univerzity Toronto.⁹³

1. Být (<i>being</i>) – osobní charakteristiky člověka	
Fyzické bytí	Zdraví, hygiena, výživa, pohyb, odívání, celkový vzhled
Psychologické bytí	Psychické zdraví, vnímání, citění, sebeúcta, sebekontrola
Spirituální bytí	Osobní hodnoty, přesvědčení, víra
2. Patřit někam (<i>belonging</i>) – spojení s konkrétním prostředím	
Fyzické napojení	Domov, škola, pracoviště, sousedství, komunita
Sociální napojení	Rodina, přátelé, spolupracovníci, sousedé (užší napojení)
Komunitní napojení	Pracovní příležitosti, odpovídající finanční příjmy, zdravotní a sociální služby, vzdělávání, rekreační možnosti a příležitosti, společenské aktivity (širší napojení)
3. Realizovat se (<i>becoming</i>) dosahování osobních cílů, naděje a aspirace	
Praktická realizace	Domácí aktivity, placená práce, školní a zájmové aktivity, péče o zdraví, sociální začleňování
Volnočasové realizace	Relaxační aktivity podporující redukci stresu
Růstová realizace	Aktivity podporující zachování a rozvoj znalostí a dovedností, adaptace na změny.

Naopak určité zjednodušení reprezentuje model užívaný v oblasti řízení lidských zdrojů (konkrétně v rámci kanadské armády), kde je sledováno pět základních oblastí:

- Zdraví;
- Rodina a sociální život;
- Volný čas a osobní rozvoj;
- Bydliště, komunita a okolí;

⁹³ Tamtéž, s. 89.

- Práce a profesní rozvoj.

Tyto oblasti jsou u pracovníků kanadské armády průběžně monitorovány a systematicky vyhodnocovány.⁹⁴ Jako poslední příklad lze uvést „*model čtyř kvalit života*“, který oproti předchozím příkladům zohledňuje faktory jako jsou výchozí životní šance, vhodnost prostředí, užitečnost života jednotlivce z hlediska určité komunity apod. (viz tabulku č. 3).

Tabulka č. 3: Model čtyř kvalit života.⁹⁵

ČTYŘI KVALITY ŽIVOTA	VNĚJŠÍ KVALITY	VNITŘNÍ KVALITY
	CHARAKTERISTIKY PROSTŘEDÍ VČETNĚ SPOLEČNOSTI	CHARAKTERISTIKY INDIVIDUA
PŘEDPOKLADY Životní šance	VHODNOST PROSTŘEDÍ Životní prostředí, sociální kapitál, prosperita, životní úroveň (ekologické, sociální, ekonomické a kulturní podmínky).	ŽIVOTASCHOPNOST JEDINCE Psychický kapitál, adaptivní potenciál, zdraví, způsobilost (fyzické a duševní zdraví, znalosti, schopnosti a „umění“ života)
VÝSLEDKY Životní výsledky	UŽITEČNOST ŽIVOTA Vyšší hodnoty než přežití, transcendentální koncepce (zahrnuje vnější užitečnost života pro jeho blízké okolí, pro společnost a lidstvo a jeho vnitřní cenu v termínech morálního vývoje a morální dokonalosti).	VLASTNÍ HODNOCENÍ ŽIVOTA Subjektivní pohoda, spokojenost, štěstí, pocit smysluplnosti.

Kvalita života skupin obyvatel je často měřena prostřednictvím „indexů“, které představují souhrn kritérií, jimž jsou přidány příslušné „váhy“. Jde například o *Index lidského rozvoje (Human Development Index)*, který je od roku 1990 pravidelně zveřejňován v publikaci *Zpráva o lidském rozvoji (Human Development Report)* Organizací spojených národů. Tento index je složen z ukazatelů střední délky života, hrubého domácího produktu, střední doby vzdělávání (průměrný počet let, který strávil ve škole obyvatel ve věku 25 let) a očekávané délky vzdělávání (očekávaný počet let, které ve škole stráví pětileté dítě). Z mnoha dalších indexů lze jmenovat

⁹⁴ SVOBODOVÁ, L. (2006).

⁹⁵ Tamtéž, s. 92.

například *Index kvality životních podmínek (International Living's Quality of Life Index)* mezinárodní organizace *International Living*⁹⁶, indexy trvale udržitelného rozvoje (například *Index of Sustainable Economic Welfare*) nebo indexy „štěstí“ (například *Happy Planet Index*). Z národních indexů lze jmenovat například *Index kvality a udržitelného života*, který zahrnoval 101 indikátorů seřazených do čtyř hlavních oblastí včetně sociální sféry (do ní byly zařazeny: demografický vývoj; životní úroveň obyvatel; zdravotní stav obyvatel a zdravotní péče; vzdělání, věda a výzkum; přístup k informacím, informatizace).⁹⁷ V oblasti péče o ohrožené děti se podobný přístup promítl do *Sociodemografické analýzy*⁹⁸, o jejímž využití při procesu standardizace orgánů sociálně-právní ochrany dětí je pojednáno v dalších kapitolách této analýzy.

Kvalitu života je však nutno sledovat i z perspektivy jednotlivců, nebo skupin osob, zejména u těch, které jsou oproti ostatním skupinám obyvatel z různých důvodů ve **znevýhodněném postavení**. Kvalita života se tak promítá například do vytváření služeb pro osoby se zdravotním postižením a hodnocení jejich efektivity⁹⁹, neboť se předpokládá, že služby mají potenciál výrazně ovlivňovat kvalitu života jak jednotlivců, tak i společnosti jako celku. Jejich dostupnost a vysoká míra kvality mají přímý dopad na zvyšování kvality života příjemců těchto služeb, jejich nedostatek,

⁹⁶ Tento index zohledňuje devět podoblastí: kupní sílu, bezpečnost, zdravotní péči, životní náklady, cena nemovitostí ve vztahu k příjmům, infrastruktura, znečištění, klima. Česká republika byla v polovině roku 2017 na 20. místě. Více informací viz: https://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings_by_country.jsp [cit. 2017-11-08].

⁹⁷ HEŘMANOVÁ, E. (2012), s. 121. Autorem indexu aplikovaného v letech 1999 až 2006 je profesor Martin Potůček.

⁹⁸ *Sociodemografická analýza. Mapy rozložení ohrožení dětí a rodin v ČR*. Ostrava: SocioFactor, 2013.

⁹⁹ SCHALOCK, Robert, L. The Conceptualization and Measurement of Quality of Life: Current Status nad Future Considerations. *Journal on Development Disabilities*. Vol. 20, no. Spring. 2006, s. 65-82.

nedostupnost či nízká kvalita mohou naopak kvalitu života příjemců služeb zřetelně snižovat.¹⁰⁰

Popis šíře a míry detailnosti sledování kvality života zařadil zpracovatel této analýzy jako demonstraci možností, který tento koncept nabízí, a také šíře faktorů, které ovlivňují kvalitu života dětí (včetně témat, která nejsou běžně v rámci sociální práce řešena, například životní prostředí dítěte). Pokud má být základem pro hodnocení účinnosti systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti kvalita života dětí, modifikovaná do konceptu nejlepšího zájmu dítěte (viz následující kapitolu), dostáváme se v oblasti řízení kvality daleko nad rámec hodnocení činnosti konkrétního úřadu či poskytovatele služeb. Život dítěte ovlivňuje celá řada dalších vnějších faktorů, z nichž však významnou část (například kvalitu života v obci, dostupnost služeb a bydlení, úroveň a dostupnost vzdělání atd.) ovlivňuje i činnost veřejného sektoru. Uvedený přehled poukazuje rovněž na skutečnost, že komplexní hodnocení kvality systému péče o ohrožené děti musí být postaveno na multidisciplinárním přístupu přesahující zavedené rámce řízení kvality sociální práce či blízce souvisejících činností.

3.4. Kvalita z hlediska nejlepšího zájmu dítěte

3.4.1. [Nejlepší zájem dítěte z hlediska mezinárodních úmluv](#)

Pojetí „kvality“ služeb je nedílně spojeno s otázkou ochrany práv „klientů“ systému. Cílem systému péče o ohrožené děti je ochrana nejlepšího zájmu dítěte. Kvalitní systém péče o (ohrožené) děti je tedy takový, který dokáže tento zájem co nejlépe zajistit, respektive předejít tomu, aby k negativním zásahům do práv dítěte docházelo. Pojem „nejlepší zájem dítěte“ úzce souvisí s kvalitou života (viz předchozí kapitolu). Tento zdánlivě neurčitý právní pojem byl velmi podrobně vyložen

¹⁰⁰ BAČÁKOVÁ, Markéta. *Systém služeb pro děti a mladé lidi s postižením a jejich rodiny*. Praha: Národní centrum podpory transformace sociálních služeb, 2013. Nedostupný systém podpurných služeb je jedním z hlavních faktorů určujících kvalitu života rodiny dítěte s postižením a současně majících vliv na rozhodnutí o umístění dítěte do institucionální péče.

Všeobecným komentářem č. 14 Výboru pro práva dítěte k právu dítěte na uplatňování zájmu dítěte jako předního hlediska (čl. 3 odst. 1)¹⁰¹. Nejlepší zájem dítěte musí být podle Úmluvy o právech dítěte (dále jen „Úmluva“) předním hlediskem při „jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.“ Slova „musí být“ znamenají právní závazek smluvních států Úmluvy. Státy nemají možnost rozhodnout se na základě vlastního uvážení, zda nejlepší zájem dítěte bude posuzován a zda mu bude přikládána dostatečná váha při jakékoliv činnosti či nikoliv. Výraz „přední hledisko“ znamená, že nejlepší zájem dítěte nesmí být posuzován na stejné úrovni jako jiná hlediska. Tato situace je ospravedlněna zvláštní situací dítěte, jeho závislostí na jiných osobách, právním postavením a často i nemožnosti uplatnit svůj názor.

Podle Výboru pro práva dítěte je „nejlepší zájem dítěte“ třísložkový koncept:

- a) Hmotné právo: právo dítěte na to, aby při zvažování různých zájmů s cílem učinit rozhodnutí o sporných otázkách byl vždy posouzen, a jako přední hledisko uplatněn jeho nejlepší zájem, a záruka, že toto právo bude realizováno ve všech případech, kdy má být přijato rozhodnutí týkající se konkrétního dítěte, skupiny blíže určených nebo neurčených dětí nebo dětí obecně.
- b) Základní zásada interpretace práva: pokud určité právní ustanovení umožňuje více výkladů, měl by být zvolen výklad, který účinně naplňuje nejlepší zájem dítěte. Základním interpretačním rámcem jsou práva zakotvená v Úmluvě o právech dítěte a jejích Opčních protokolech.
- c) Procesní pravidlo: kdykoli má být učiněno rozhodnutí, které ovlivní konkrétní dítě, skupinu blíže určených nebo neurčených dětí nebo děti obecně, musí

¹⁰¹ *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), český překlad: Úmluva o právech dítěte a související dokumenty. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2016, s. 114n.

tento rozhodovací proces zahrnovat vyhodnocení možného (pozitivního i negativního) dopadu takového rozhodnutí na toto dítě nebo děti.

Všeobecný komentář č. 14 uvádí **demonstrativní výčet faktorů**, které musí být zohledňovány při hodnocení a určování zájmu dítěte:

- a) **Názory dítěte**, přičemž skutečnost, že dítě je velmi malé nebo ve zranitelné situaci (např. je postižené, patří k menšinové skupině, je migrantem atd.) ho nezbavuje práva vyjádřit své názory ani nesnižuje váhu přikládanou jeho názorům při určování jeho nejlepšího zájmu.
- b) **Identita dítěte**, která se sestává ze znaků, jakými jsou pohlaví, sexuální orientace, národnost, náboženství a přesvědčení, kulturní příslušnost a osobnost. Ačkoli děti a mladí lidé sdílí základní obecné potřeby, vyjádření těchto potřeb závisí na širokém spektru osobních, fyzických, sociálních a kulturních aspektů, včetně jejich rozvíjejících se schopností.
- c) **Ochrana rodinného prostředí a udržování vztahů** (předcházení rozpadu rodiny a ochrana jednoty rodiny).
- d) **Péče, ochrana a bezpečí dítěte**, přičemž termíny „ochrana a péče“ musí být také chápány v širším smyslu, protože jejich význam není přesně stanoven omezujícími či negativními termíny (jako např. „chránit dítě před újmou“), ale spíše ve vztazích ke všeobecným vzorům, které zajišťují blaho dítěte a jeho rozvoj. Blaho dětí v širším slova smyslu zahrnuje jejich základní materiální, fyzické, vzdělávací a emocionální potřeby, stejně jako potřebu lásky a bezpečí. Nejlepší zájem dítěte ve specifickém zranitelném postavení nebude stejný jako u ostatních dětí v totožné situaci. Státní orgány a osoby s rozhodovací pravomocí musí brát v úvahu různé druhy a stupně zranitelnosti každého dítěte, protože každé dítě je jedinečné a každá situace musí být posouzena dle její unikátnosti. Měla by být individuálně posouzena i minulost každého dítěte od jeho narození s pravidelným přezkumem multidisciplinárním týmem a doporučováním přiměřených úprav po celou dobu vývoje dítěte.

- e) **Právo dítěte na zdraví** a jeho zdravotní stav jsou hlavním kritériem v posuzování zájmu dítěte. Pokud však existuje více než jedna možná zdravotní léčba, nebo v případě, že výsledek léčby je nejistý, musí být výhody všech možných léčeb zváženy s ohledem na všechna možná rizika a nežádoucí účinky, a patřičná pozornost se také musí věnovat názorům dítěte s ohledem na jeho věk a vyspělost. Dětem by měly být v tomto směru poskytnuty dostatečné a vhodné informace, aby mohly pochopit situaci i všechny důležité aspekty ve vztahu k jejich zájmům, a mělo by jim být dovoleno, pokud je to možné, vyjádřit svůj souhlas.
- f) **Právo dítěte na vzdělání**, resp. bezplatný přístup ke kvalitnímu vzdělání, včetně předškolního vzdělávání, neformálního či zájmového vzdělávání a souvisejících činností.

Koncept nejlepšího zájmu dítěte se netýká pouze jednotlivých dětí, ale dětí obecně (dětí jako skupiny). Výbor pro práva dítěte zdůraznil, že nejlepší zájem dítěte je nutno vnímat jako kolektivní i individuální právo. Tento koncept je proto možno vztáhnout na činnost systému péče o (ohrožené) děti jako celek. Pokud by byl nejlepší zájem dítěte použit jako východisko pro nastavení systému monitoringu kvality, je zřejmé, že by tento monitoring zahrnoval poměrně široké spektrum činností nejrůznějších organizací (příliš široké „rozkročení“ systému monitoringu bylo identifikováno jako riziko již v přípravné fázi této studie). Zúžení tohoto spektra pouze na subjekty, které pracují s dětmi „spadajícími“ do § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí by však bylo chybou. Moderní systémy ochrany dětí se zaměřují na všechny děti, u nichž dochází k zásahu do jejich nejlepšího zájmu (viz kapitolu č. 2.1 této analýzy). Realizace zájmu dítěte zahrnuje (s ohledem na okolnosti konkrétního případu) také zjišťování, jaké jsou relevantní faktory v posouzení nejlepšího zájmu, dávat jim konkrétní obsah a přiřazovat jim váhu v jejich vzájemných vztazích (tedy individuální forma realizace). Výstupem jsou postupy, které zabezpečí právní záruky a řádné uplatnění práva. Je tedy evidentní, že naplnění zájmu dítěte nezáleží pouze na individuálním vyhodnocování konkrétních případů, ale rovněž na správném

nastavení postupů, zajišťujících uplatnění nejlepšího zájmu dítěte, tedy **na nastavení systému jako celku**.

Ačkoliv se Úmluva o právech dítěte výslovně nezmiňuje o rodičích, nejlepší zájem dítěte musí být „základním smyslem jejich péče“. Všeobecný komentář č. 14 se zároveň vyjadřuje k pojmu „**veřejná nebo soukromá zařízení sociální péče**“, který je v článku 3.1. Úmluvy použit. Tento pojem nelze vykládat úzce ani omezovat na zařízení sociální péče, nýbrž je nutno chápat je tak, že zahrnují „všechny instituce, jejichž práce a rozhodnutí ovlivňují děti v uplatňování jejich práv“. Mezi tato zařízení tak patří nejenom „zařízení týkající se ekonomických, sociálních a kulturních práv (např. péče, zdraví, životní prostředí, vzdělávání, podnikání, volný čas a hra aj.), ale i zařízení zabývající se občanskými právy a svobodami“. „Soukromá zařízení sociální péče“ zahrnují organizace působící v soukromém sektoru, ziskovém i neziskovém. Jde o subjekty, které hrají určitou roli při poskytování služeb nezbytně nutných pro uplatňování práv dětí, a které působí jménem veřejných služeb nebo souběžně s nimi jako jejich alternativa.

Pro úvahy o nastavení systému monitoringu kvality je zásadní sdělení, že úplná aplikace konceptu nejlepšího zájmu dítěte vyžaduje **vytvoření přístupu založeného na právech** za účasti všech aktérů. Všeobecný komentář č. 14 v této souvislosti doporučuje přijmout několik „prováděcích opatření“, mimo jiné:

- provést revizi, případně změny právních předpisů, tak aby bylo zajištěno, že „požadavek posoudit nejlepší zájem dítěte bude zohledněn a realizován jako hmotné právo i jako procesní pravidlo ve všech vnitrostátních zákonech a nařízeních, v právních předpisech krajů a obcí, v normách upravujících fungování soukromých nebo státních institucí poskytujících služby nebo majících vliv na děti, a v soudních a správních řízeních na jakékoliv úrovni“;
- zavádět mechanismy a postupy pro stížnosti, prostředky k náhradě nebo nápravě s cílem „plně uplatnit právo dítěte na to, aby jeho nejlepší zájem byl přiměřeně začleněn a trvale uplatňován ve všech prováděcích opatřeních“;

- zajistit při zavádění, kontrole a vyhodnocení sběru dat, aby byl nejlepší zájem dítěte výslovně vyložen a v případě potřeby podpořit výzkum v otázce práv dítěte;
- poskytovat informace a školení o nejlepším zájmu dítěte a jeho použití v praxi všem osobám, které činí rozhodnutí, jež mají přímý i nepřímý vliv na děti, včetně odborníků a jiných osob pracujících pro a s dětmi.

Za **procesní záruky** zajišťující realizaci nejlepšího zájmu dítěte jsou považovány:

- a) Právo dítěte vyjádřit svůj názor, tzn. zajistit takový způsob komunikace, který usnadní smysluplnou participaci dětí jak v individuálních případech, tak v rámci prováděných systémových opatření.
- b) Zjišťování skutečností. Fakta a informace relevantní pro konkrétní případ musí získávat dobře vyškolení odborníci. Informace a shromážděné údaje musí být před použitím při hodnocení zájmu dítěte nebo dětí ověřeny a analyzovány.
- c) Vnímání času (včasnost rozhodnutí). Plynutí času není vnímáno dětmi stejně jako dospělými. Zpoždění nebo oddalování rozhodnutí mají nepříznivý dopad na děti a jejich vývoj. Je proto žádoucí, aby postupy a procesy týkající se dětí nebo je ovlivňující, byly upřednostňovány a dokončeny v nejkratším možném čase. Všechna rozhodnutí o péči, léčbě, umístění a dalších opatřeních týkajících se dítěte musí být pravidelně přezkoumáván ve vztahu k dětskému vnímání času.
- d) Kvalifikovaní odborníci. Potřeby dětí mohou být posouzeny pouze odborníky, kteří mají odborné znalosti týkající se vývoje dětí. Formální proces vyhodnocení by měl probíhat v přátelském a bezpečném prostředí a být prováděn odborníky, kteří mají zkušenosti s prací s dětmi, objektivně zváží získané informace a jsou vyškoleni, mimo jiné, v dětské psychologii, vývoji dítěte a dalších relevantních humanitních a sociálních oblastech. Pokud je to možné, měl by být do posuzování nejlepšího zájmu dítěte zapojen multidisciplinární tým. Posouzení dopadů alternativních řešení musí být založeno na obecných

znalostech z oblasti práva, sociologie, vzdělávání, sociální práce, psychologie, zdravotnictví atd.).

- e) Právní zastoupení (zastoupení dítěte ve správních soudních řízeních, které se dotýkají jeho nejlepšího zájmu).
- f) Právní argumentace. Každé rozhodnutí o dítěti musí být motivováno, zdůvodněno a vysvětleno, a to tak, aby bylo zřejmé, že bylo dodrženo právo dítěte na posouzení a uplatnění jeho nejlepšího zájmu jako předního hlediska.
- g) Mechanismy přezkoumávání nebo revidování rozhodnutí. Jde o zavedení mechanismů v rámci právního systému, který slouží k odvolání nebo revizi opatření týkajících se dětí, pokud se toto rozhodnutí nezdá být v souladu s náležitým postupem posuzování a určení nejlepšího zájmu dítěte nebo dětí. Dítě by mělo být o takových mechanismech informováno a měly by mu být přístupné buď přímo nebo prostřednictvím zákonného zástupce.
- h) Hodnocení dopadu na práva dítěte (CRIA). Přijetí všech prováděných opatření by se mělo řídit procesem, který zjišťuje, zda je zájem dítěte předním hlediskem. Hodnocení dopadu opatření na práva dítěte může predikovat dopad jakékoliv navrhované politiky, právního předpisu, nařízení, rozpočtu nebo jiného správního rozhodnutí, která se týkají dětí nebo jejich práv. CRIA by měl být podle Všeobecného komentáře č. 14 zabudován do všech procesů veřejné správy na všech úrovních. Při provádění CRIA mohou být vytvořeny a použity různé metod. Musí se však rámcově řídit Úmluvou. Posouzení dopadů by mělo být založena na informacích získaných od dětí, občanské společnosti a odborníků, stejně jako od příslušných orgánů veřejné správy, z akademického výzkumu a z domácích i zahraničních zkušeností. Analýza by měla vést k doporučení změn, alternativ a zlepšení a měla by být zpřístupněna veřejnosti.

Úmluva o právech dítěte¹⁰² v článku 3.3. dále zavazuje smluvní státy zabezpečit, aby „instituce, služby a zařízení odpovědné za péči a ochranu dětí odpovídaly standardům stanoveným kompetentními úřady, zejména v oblastech bezpečnosti a ochrany zdraví, počtu a vhodnosti svého personálu, jakož i kompetentního dozoru.“

Důležitým faktorem pro zajištění kvality systému je **zapojení samotných dětí a mladých lidí**. Jde zejména o situace, kdy je dítě v závislém postavení, mimo péči vlastních rodičů. Všeobecný komentář č. 12 (2009) „Právo dítěte být vyslechnuto“¹⁰³ doporučuje, aby byly zavedeny mechanismy, které zajistí, aby děti ve všech formách alternativní péče včetně péče ústavní mohly vyjadřovat své názory a aby těmto názorům byla věnována příslušná vážnost. Jedná se zejména o názory dětí na jejich umístění, regulaci péče v pěstounských rodinách nebo ústavech a na způsob každodenního života. Všeobecný komentář (část C. bod 2) doporučuje zřídit v těchto zařízeních efektivní mechanismy pro prosazování názorů dětí, například vytvořením „representativní rady dětí“ se zastoupením chlapců i dívek. Tato rada by měla mandát „podílet se na vývoji a zavádění zásad a pravidel života v ústavu“.

Kromě všeobecných komentářů jsou k dispozici i další mezinárodní dokumenty, a to jak na evropské, tak globální úrovni. Jako příklad je možno jmenovat zásady péče o děti v alternativních formách péče v podobě **Směrnice pro náhradní rodinnou péči**¹⁰⁴, které byly projednány Valným shromážděním Organizace spojených národů v roce 2009. Tato směrnice obsahuje celkem 166 bodů rozdělených do oblastí všeobecných zásad a stanovisek; upřesnění rozsahu směrnice; prevence potřeby

¹⁰² Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o Úmluvě o právech dítěte.

¹⁰³ *General Comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard*. Český překlad: Úmluva o právech dítěte a související dokumenty. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2016, s. 59 a násl.

¹⁰⁴ *Směrnice o náhradní péči o děti*. Rámec Organizace spojených národů. Praha: Sdružení SOS dětských vesniček, 2009.

náhradní rodinné péče; rámec poskytování péče; rozhodnutí o nejvhodnější formě péče; zprostředkování náhradní péče; zprostředkování péče dětem mimo zemi jejich obvyklého bydliště a péče v mimořádných situacích. Směrnice vychází z přesvědčení, že každé dítě a mladý člověk „by měli žít v podpůrném, ochranném a láskyplném prostředí, které podporuje jejich plný potenciál“. V případech, kdy vlastní rodina není schopna dítěti poskytnout adekvátní péči ani s příslušnou podporou nebo dítě odloží či se jej zrekne, přebírá stát odpovědnost za ochranu dítěte a zjištění vhodné náhradní péče s pomocí nebo prostřednictvím místních úřadů nebo pověřených organizací občanské společnosti. Směrnice se nevěnuje jen činnosti „profesionálních služeb“, ale stanovuje parametry kvalitní péče i v náhradních rodinách (obecné podmínky vztahující se na všechny druhy formální náhradní péče). Směrnice se věnuje také problematice inspekci a kontroly. Podle bodu 127 směrnice by „organizace, zařízení a odborníci zabývající se poskytováním péče měli být odpovědni specifickému veřejnému orgánu, jehož úkolem je mimo jiné zajistit časté inspekce v podobě plánovaných i neohlášených návštěv zahrnující rozhovory s dětmi a zaměstnanci a jejich pozorování“. Úkolem těchto inspekci (je-li to možné a vhodné) by podle citované směrnice mělo být také „školení a budování kapacit poskytovatelů péče“. Směrnice nabádá členské státy k „vytváření nezávislých kontrolních mechanismů se zřetelem na postavení národních institucí v posilování a ochraně lidských práv (Pařížské principy)“. Tyto mechanismy „by měly být snadno přístupné dětem, rodičům a všem osobám zodpovědným za děti bez rodičovské péče“ (podrobněji o tomto tématu pojednává kapitola 9. této analýzy).

3.4.2. Nejlepší zájem dítěte v české právní úpravě a jeho využitelnost v praxi

Aplikace nejlepšího zájmu dítěte je zajištěna nejenom tím, že Úmluva o právech dítěte je v souladu s článkem 10 Ústavy České republiky součástí tuzemského právního řádu a má přednost před vnitrostátními právními předpisy¹⁰⁵, ale promítá

¹⁰⁵ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Podle čl. 10 „vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí

se i do znění dalších právních předpisů. Na zájem dítěte se v řadě ustanovení odkazuje občanský zákoník, který je pro oblast rodinného práva a ochrany dětí klíčovým předpisem. S pojmem „zájem“ dítěte pracuje rovněž zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Podle § 5 tohoto zákona je „předním hlediskem sociálně-právní ochrany zájem a blaho dítěte“.¹⁰⁶ Podle § 8 téhož zákona má dítě právo „požádat orgány sociálně-právní ochrany a zařízení sociálně-právní ochrany, státní orgány, kterým podle zvláštních právních předpisů přísluší též ochrana práv a oprávněných zájmů dítěte, pověřené osoby, školy, školská zařízení a poskytovatele zdravotních služeb o pomoc při ochraně svého života a dalších svých práv.“ Tyto orgány, právnické a fyzické osoby a pověřené osoby jsou přitom povinny poskytnout dítěti odpovídající pomoc. Dítě má právo požádat o pomoc i bez vědomí rodičů nebo jiných osob odpovědných za výchovu dítěte. Na zájem dítěte se odvolává rovněž školský zákon¹⁰⁷, a to v ustanovení § 16, který pojednává o podpoře vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami, nebo předpisy upravující poskytování některých druhů služeb pro ohrožené rodiny a děti (zákon o sociálních službách, zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních). Zájem dítěte je zmíněn i v některých procesních normách (občanský soudní řád¹⁰⁸, zákon o zvláštních řízeních soudních¹⁰⁹). Do skupiny zákonů klíčových pro určení přístupů k právům jedince (včetně dětí) je nutno zařadit ještě tzv.

právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

¹⁰⁶ Zákon o sociálně-právní ochraně dětí doplňuje zájem dítěte jako přední hledisko ještě o ochranu rodičovství a rodiny a vzájemné právo rodičů a dětí na rodičovskou výchovu a péči. Má se přitom přihlížet i k širšímu sociálnímu prostředí dítěte.

¹⁰⁷ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (dále v textu jen „školský zákon“).

¹⁰⁸ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

¹⁰⁹ Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

antidiskriminační zákon¹¹⁰ Výslovně na Všeobecný komentář č. 14 a výklad pojmu „nejlepší zájem dítěte“ se v mnoha svých nálezech odvolává Ústavní soud.

Z výše uvedeného přehledu je zřejmé, že promítnutí konceptu zájmu dítěte do praxe (tedy včetně jeho zohlednění v systémech řízení kvality systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti), je zcela legitimní. „Zájem dítěte“ již není jen neurčitým právním pojmem, který bylo možno vykládat dle subjektivních měřítek a hodnot. Lze shrnout, že naplňování nejlepšího zájmu dítěte ze strany „systému“ je úsilím o dosažení co nejvyšší kvality života dítěte při zachování jeho (zejména participačních) práv. Všeobecný komentář č. 14 k Úmluvě o právech dítěte nabízí poměrně silné vodítko ke sjednocování přístupů k právům dětí, resp. k činnostem vykonávaným v rámci systému péče o ohrožené děti včetně monitoringu kvality.

3.5. Kvalita a současný systém péče o ohrožené děti v České republice

3.5.1. Specifické znaky systému péče o ohrožené děti

Při úvahách o zavedení (jednotného) systému monitoringu kvality v oblasti péče o ohrožené děti v České republice je nutno zohlednit skutečnost, že se tato oblast vyznačuje celou řadou specifických znaků, například vysokým podílem lidské práce, nemateriální (nehmotnou) povahou výstupů, či spoluúčastí „klienta“ na výkonu sociální práce. V případě dětí a rodin s dětmi je vedle „hmotné pomoci“ (například přímé zaopatření dětí) poskytováno poradenství, psychologická pomoc atd., jsou vykonávány aktivity k nácviu rodičovských dovedností, obnovení narušených vztahů v rodině a mnohé další. Výsledky práce závisí nejenom na aktivitách příslušného sociálního pracovníka či jiného odborníka, ale také na „vnějších podmínkách“, jimiž je dostupnost služeb, přístup samotné rodiny, přístupy širší rodiny či sociálního prostředí. Výsledkem práce s rodinou je dosažení určité kvalitativní změny v rodině (například zlepšení péče o dítě). „Klient“ je tak zároveň spolutvůrcem výsledku sociální práce či služby. Práce s lidmi (rodinou) se vyznačuje

¹¹⁰ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

nepředvídatelností, individuálností a variabilitou. Obnáší neuspořádané a nekonečně rozmanité aspekty, které nelze předem naplánovat.¹¹¹ Ochrana dětí a péče o ohrožené děti se vyznačuje rovněž multidisciplinarností. Na některé potřeby rodin a dětí nelze reagovat jen samotnou sociální prací, ale je nutná i další odborná pomoc (zdravotní, psychologická, psychiatrická, pedagogická atd.). Z podstaty jde o činnost **týmovou**, do níž vstupují lidé působící v různých sférách činnosti (s vlastní terminologií, odborností, přístupy atd.).

Specifickým znakem oblasti péče o ohrožené děti je rovněž asymetrický vztah mezi „službou“ a klientem. Již bylo řečeno, že ochrana dětí je veřejným zájmem, který je v některých situacích prosazován proti vůli zúčastněných aktérů. Řada rodičů i dětí se stává nedobrovolným, případně i nespolupracujícím klientem. Klasické stížnostní (reklamační) procesy, které v řadě oblastí slouží jako vítaný zdroj informací pro procesy řízení kvality, jsou v této sféře zatíženy určitou mírou subjektivity (to však neznamená, že je není nutno brát v potaz). Nelze ve všech případech uplatnit klasický „zákaznický“ přístup, kdy je kvalita určité činnosti či služby hodnocena z perspektivy „spokojenosti“ klienta. Je nutná kombinace hodnocení, a to jak z perspektivy klienta, tak z hlediska určitých „indikátorů“ vývoje v rodině, resp. dopadu sociální práce na klíčové oblasti zájmu dítěte.

Obtížně se však tyto dopady kvantifikují prostřednictvím ekonomických veličin. S určitými obtížemi lze vyčíslit celkové roční náklady na fungování systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti. Kvantifikace ekonomických přínosů je však ještě komplikovanější. Formou případových studií lze kvantifikovat náklady jednotlivých způsobů řešení situace dítěte.¹¹² Nelze však například ohodnotit etický aspekt, psychologicko-sociální aspekt nebo aspekt kvality života.¹¹³ Jak již bylo řečeno,

¹¹¹ HOLASOVÁ, MALÍK, V. (2014), s. 28.

¹¹² K tomu více MACELA, Miloslav. *Analýza financování systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti*. 2014. 46 s.

¹¹³ HOLASOVÁ, MALÍK, V. (2014). s. 31.

určitý vliv na řešení situace dítěte může mít sociální prostředí, svépomocné či dobrovolnické aktivity a řada dalších obtížně vyčíslitelných faktorů. Přesné vyčíslení ekonomických efektů sociální práce by vyžadovalo longitudinální studie vývoje jedince v jeho dospělosti, zda například došlo k jeho sociálnímu začlenění, jeho životním stylem nedochází k neodůvodněné zátěži sociálního systému atd. Takové studie jsou přirozeně nerealizovatelné (pomineme-li množství proměnných, které by musely zahrnout). Pracuje se tedy spíše s předpoklady než s reálnými ekonomickými daty, prostřednictvím kvalifikovaných odhadů „kolik bude společnost nucena vynakládat, když ...“ (bude jedinec nezaměstnaný, bude se dopouštět kriminálního jednání, bude čerpat sociální dávky atd.). V sociální práci s rodinou a dítětem navíc existuje řada zdánlivě neproduktivních etap zaměřených na vytváření vztahů mezi příslušným pracovníkem a rodičem (dítětem), získávání důvěry, práci s motivací atd. Speciálně v oblasti péče o ohrožené děti je řada činností zaměřena na samotné vyhodnocování případného ohrožení dítěte (přitom se může zjistit, že k zásahu do zájmu dítěte nedochází a intervence ze strany úřadu či služeb je zbytečná).

3.5.2. Situace v oblasti ochrany dětí v České republice

Komplikované je i **systemové nastavení**. Jak bylo uvedeno v úvodu této analýzy, na fungování systému péče o ohrožené děti v České republice se podílejí jak orgány veřejné správy, tak nestátní subjekty. Poskytovateli služeb jsou nejenom „klasické“ nestátní neziskové organizace, ale rovněž neziskové organizace zřizované státem nebo územními samosprávami. Jejich činnost je přitom často v přímé „konkurenci“ z hlediska řešení situace dítěte. Zatímco **veřejné služby** mají zpravidla pobytovou (institucionální) formu (jde o dětské domovy, rezidenční sociální zařízení atd.), doménou nestátního sektoru jsou služby terénního či ambulantního charakteru. Veřejné instituce mají často dlouholetou tradici sahající zpravidla hluboko do komunistické éry, a přes změny, ke kterým po roce 1989 došlo, představují často „svět sám pro sebe“, komplikovaně se zapojují do systému spolupráce, či širší nabídky služeb pro děti, které jsou v pobytových institucích umístěny. Omezená je rovněž jejich spolupráce s rodinami umístěných dětí. Případné „úspěchy“ spočívající

ve stabilizaci situace v rodině a odchodu dítěte z rodiny znamenají pro zařízení „úbytek“ klientů, ohrožení kapacity, pracovních míst atd.¹¹⁴

Nestátní sektor v České republice je zároveň vysoce závislý na veřejných dotacích, které rozdělují ty samé orgány, které jsou současně zřizovateli „vlastních“ služeb. Na jednu stranu je zde tak skupina veřejných poskytovatelů služeb, kteří nejsou vystaveni žádné „soutěži“ a jejich náklady jsou považovány za mandatorní výdaj veřejného rozpočtu. Pokud již dojde k určité redukci kapacit, jde zpravidla o restriktivní opatření, reagující na zcela nevyhovující úroveň zařízení.¹¹⁵ Subjekty, které mají vytvářet podpurnou síť a „ochranu“ proti nucenému odchodu dětí mimo rodinu, jsou naopak vystaveny výrazné nejistotě (nenárokové financování, hrozba změny politických priorit státu a samospráv, změny legislativy atd.). Vztahy mezi veřejnou správou a nestátním neziskovým sektorem navíc nejsou postaveny na transparentním principu poptávky a úhrady, ale probíhají na bázi různých dotačních či grantových řízení, státních příspěvků a podobně, které zpravidla nejsou vázány na konkrétní „výkon“ služeb ani jejich kvalitu. Nepochybnou historickou zátěží je také rezortní rozčlenění systému péče o ohrožené děti mezi několik ministerstev.

Nevyvážená pozice nestátního sektoru se projevuje mimo jiné tím, že silnou roli v systému hrají **orgány sociálně-právní ochrany**. Vzhledem k tomu, že jde

¹¹⁴ BAČÁKOVÁ, M. (2013) na základě analýzy systému služeb pro děti s postižením uvádí, že situace rodin, jejichž dítě žije v institucionální péči, je v otázce využívání služeb „v porovnání s dětmi ještě více alarmující.“ Ani u jedné z rodin sledovaných výzkumem nebylo zjištěno, že by využívala jakékoliv podpory systému služeb nebo, že by zařízení rodině takovou službu zprostředkovalo. Ani u jednoho ze sledovaných dětí tak „v současné době nejsou připravovány podmínky k tomu, aby se dítě mohlo vrátit k rodičům“. Někdy jde přitom o rodiče, kteří kají k dítěti i velmi stabilní a vřelý vztah: „především u dětí v kojeneckých ústavech, za kterými rodiče pravidelně dochází a jsou ve fázi rozhodování, zda péči o své postižené dítě zvládnou, je současná praxe, kdy rodiče zůstávají bez nabídnuté pomoci externích sociálních služeb, velmi znepokojující“.

¹¹⁵ V nedávné minulosti například Dětský domov se školou Králíky, Výchovný ústav v Chrastavě atd.

o stabilní prvek systému, s jasně definovanou strukturou a financováním, jsou na ně zcela automaticky přenášeny i úkoly, které by jinak příslušely spíše „poskytovatelské“ sféře nebo samosprávným územním celkům. Jde například o úkoly v oblasti prevence ohrožení dítěte, koordinace činnosti služeb atd. Orgány sociálně-právní ochrany (jako orgány státní správy, resp. přenesené působnosti) však byly po desítky let budovány (s různými příklony a odklony k podpůrné funkci ve vztahu k rodinám) především jako orgán intervenční, reagující na ohrožení dítěte. Kombinace preventivních a dozorových rolí úřadu činí v praxi určité potíže, nehledě na přirozenou nedůvěru rodin ke spolupráci s orgánem, který disponuje poměrně silnou „represivní“ pravomocí.

Z hlediska využívaných **metod řízení kvality** situace v oblasti ochrany dětí (alespoň co se týče části spadající do oblasti výkonu veřejné správy) nikterak nevybočuje z obecného stavu řízení kvality veřejného sektoru v České republice. Podle analýzy Ministerstva vnitra z roku 2016¹¹⁶ je používání metod řízení kvality ve veřejné správě „značně roztržštěné, současný stav neumožňuje celkové sledování a vyhodnocování dosahovaných výsledků. Používání metod řízení kvality není ve veřejné správě systematicky podporováno, koordinováno či vyhodnocováno. Ve veřejné správě chybí standardizovaný systém řízení kvality zaměřený na zákazníka. Tento systém by mohl zvýšit kvalitu veřejné správy prováděním standardizovaných postupů, které by zohledňovaly individuální potřeby úřadů (takový systém by byl schopen analyzovat potřeby organizace, nabídnout řešení, poskytnout zpětnou vazbu o dosaženém pokroku a nabídnout možnosti dalšího zvyšování kvality).“

Je evidentní, že celkovou podobu (a kvalitu) systému péče o ohrožené děti v České republice ovlivňuje několik složek:

- a) právní úprava (právní prostředí);
- b) způsob řízení systému (organizace, kompetence, kontrola);

¹¹⁶ Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě. Ministerstvo vnitra. 2016. 83 s.

- c) finanční zdroje (výše, jejich alokace v systému atd.);
- d) přístupy jednotlivců i organizací.

Jde tedy o kombinaci politických, manažerských a etických (hodnotových) parametrů. Politický (a právní) rozměr je přitom (na rozdíl od ostatních složek) v praxi nejhůře ovlivnitelný tradičními nástroji řízení kvality (ačkoliv teoreticky by měl být nejlepší zájem dítětem předním hlediskem i pro veškerou činnost zákonodárnou). Politické rozhodování, které je klíčové pro celkové nastavení systému, je ovlivňováno nejenom politickými idejemi, pojetími sociální spravedlnosti a politiky, ale rovněž ekonomickými faktory, „konkurencí“ dalších politických témat a potřeb jiných skupin obyvatel.

3.6. Závěry kapitoly 3

Z přehledu učiněného v této kapitole vyplývá, že ve veřejném sektoru, do něhož oblast ochrany dětí a péče o ohrožené děti spadá z hlediska charakteru cílů a činnosti, existuje několik „silných“ konceptů ovlivňujících způsob řízení veřejných záležitostí včetně výběru a aplikace modelů řízení kvality. Tyto koncepty vycházejí z různých ideových přístupů a názorů na účel a cíle veřejné správy. Analýza těchto přístupů byla významná především z tohoto důvodu, že „centrální“ koncepce, resp. přístup k řízení kvality se ve svém důsledku promítá i do jednotlivých oborů činnosti veřejné správy, včetně oblasti sociální.

Jak bylo demonstrováno na příkladu sociálních služeb, je situace v České republice významně ovlivněna konceptem **New Public Management**. V oblasti řízení kvality sociální oblasti se tento koncept projevuje například snahou o standardizaci poskytování služeb včetně zavedení „výkonového“ financování. Koncept *New Public Management* je však podrobován kritice a některými autory je dokonce pokládán za překonaný.¹¹⁷ Je zejména poukazováno na dopady aplikace tohoto modelu na

¹¹⁷ OCHRANA, František. *Efektivní a účinná veřejná správa*. Smart Administration v podmínkách kreativní ekonomiky. In KLOUDOVÁ a kol. (2010), s. 102. Koncept *New Public Management* je kritizován z pohledu tradičního pohledu (neoweberovského) na veřejnou správu. Veřejná

neziskový sektor, resp. ohrožení některých jeho základních charakteristik a funkcí (nezávislost, advokační funkce atd.).

Existují však i jiná pojetí veřejné správy, například koncept *Reinventing Government* nebo model „veřejného podnikání“, který je postaven především na dovednostech a znalostech pracovníků veřejné sféry (viz tabulku č. 2). V praxi však není vyloučena ani kombinace vybraných prvků z uvedených koncepcí. Některé metody a postupy, které tyto koncepty využívají, jsou shodné, jde spíše o kladení důrazu na jiné aspekty (či úkoly) veřejného sektoru. Situace v České republice je navíc ovlivněna dlouhodobou centralizací, takže i modely řízení, které byly vytvořeny v podmínkách svobodného světa a tržní ekonomiky, doznávají v prostředí postkomunistické země určitých (zpravidla byrokraticko-administrativních) modifikací.

V návrhové části *Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality* jsou tyto přístupy zohledněny a rozpracovány do variant koncepcí řízení činností vykonávaných v systému péče o ohrožené děti v rámci aktivit veřejné správy (orgánů sociálně-právní ochrany dětí), ale i ve vztahu k funkci veřejné správy jako zadavatele služeb pro rodiny a děti.

správa má být záležitostí profesionálně-připravených odborníků, kteří slouží občanům. Výkon činností těchto odborníků podléhá politické a občanské kontrole, kterou je možno do jisté míry eliminovat negativní důsledky informačního monopolu byrokratů. Jiní autoři však oproti tomu poznamenávají, že tento model nemá univerzální uplatnění s ohledem na jiné kulturní tradice a historický vývoj. Je například nevhodný pro postkomunistické země, v nichž měl dlouhou dobu vliv centralistický (sovětský) model veřejné správy.

Tabulka č. 4: Shrnutí: přístupy k řízení veřejného sektoru¹¹⁸.

Přístup	Podstata	Poznámka
Neotayloristický přístup	Podstatou řízení veřejné správy je plánování a kontrola stanovených úkolů.	Úkolem manažera je umět aplikovat metody vědeckého řízení do podmínek veřejné správy. Jedná se převážně o byrokratický systém.
New Public Management	Nový způsob řízení veřejné správy. Jsou stanovena obecná pravidla (definovaná zákony, vyhláškami), která ponechávají manažerům veřejného sektoru tvůrčí samostatnost při realizaci cílů veřejné správy.	Koncept New Public Management má četné modifikace. Jejich podstatou je kritika byrokratického řízení veřejné správy a vytváření účinného a efektivního řízení veřejné správy monitorovaného z pohledu nákladově užitkových metod (<i>Value for Money</i>).
„Znovuobjevená vláda“ (Reinventing Government)	Nový manažerský přístup k veřejné správě. Manažeři veřejné správy začleňují do systému řízení veřejné správy požadavky občanů.	Jedná se o systém veřejné správy orientovaný na občana. Systém existuje v různých formách (například jako <i>New Public Service</i>).
Veřejné podnikání (Entrepreneurial Government)	Vychází z kritiky klasického (byrokratického) přístupu k řízení veřejné správy. Vzorem pro řízení veřejné správy je tvořivá aplikace principů podnikatelské správy.	Cílem je vytvořit nový efektivní a účinný systém veřejné správy (podle vzoru podniku), který funguje s ohledem na poptávku občanů po veřejných službách.

Oblast sociální práce se v rámci veřejného sektoru vyznačuje celou řadou dalších specifik. Je charakteristická vysokým podílem lidské práce, nemateriální povahou výstupů, či spoluúčastí „klienta“ na výkonu sociální práce. Má silný etický a psychologický rozměr. V případě dětí a rodin s dětmi jsou vedle poskytování „hmotné pomoci“ (vytváření materiálních podmínek pro fungování rodin) vyvíjeny především aktivity, jejichž cílem je „nehmotný“ výsledek v podobě naplnění potřeb dítěte, resp. nejlepšího zájmu dítěte. Ačkoliv převažuje role veřejného sektoru, do systému vstupují silně i občanské iniciativy, které uplatňují svůj náhled na kvalitu systému.¹¹⁹

¹¹⁸ Tamtéž, s. 93.

¹¹⁹ Do některých procesů je tato perspektiva cíleně začleňována. Například při periodickém hodnocení naplňování Úmluvy o právech dítěte, které provádí Výbor pro práva dítěte, je podkladem pro jednání nejenom vládní zpráva (pohled veřejné správy), ale i tzv. stínové zprávy pocházející z nestátního sektoru.

System péče o ohrožené děti je proto nutno vnímat v několika „vrstvách“. První vrstva je systémová. Spočívá jednak ve vytvoření odpovídajících podmínek pro fungování rodin a jednak ve vytvoření podmínek pro práci profesionálních a neformálních služeb včetně podpory svépomocných aktivit atd. Vytvoření odpovídajících systémových podmínek je základním předpokladem pro to, aby bylo možno objektivně hodnotit výsledky práce v dalších „vrstvách“, ať již jde o úroveň územní (region, obec), nebo „mikroúroveň“ jednotlivé služby, pracovníka nebo rodiny.

4. Metody a nástroje řízení kvality

Řízením kvality jsou v této studii myšleny systémové modely (metody, postupy a nástroje), které pomáhají organizacím nastavit podmínky pro zajištění kvalitní služby, vyhnout se chybám nebo nedostatkům při práci a realizaci průběžné kontroly výsledků. Tato kapitola obsahuje základní přehled a stručný popis nejčastěji využívaných metod a nástrojů řízení kvality.

4.1. Metody řízení kvality inspirované podnikatelskou sférou

Jak bylo popsáno v předchozí kapitole, doposud prosazované přístupy k řízení kvality ve veřejné sféře jsou do jisté míry založeny na přejímání postupů a metod které původně vznikly ve výrobní či podnikatelské sféře (a následně jsou v modifikované podobě využívány i ve sféře veřejných služeb). V této souvislosti bývá nejčastěji zmiňován jako „výchozí“ model **Total Quality Management, TQM** (původně *Total Quality Control*).¹²⁰ Jde o komplexní techniku, která klade důraz na řízení kvality ve všech dimenzích života (činnosti) organizace či systému. Model tak překračuje rámec řízení kvality a je i metodou strategického řízení a manažerskou filozofií (nejde jen o koncept řídicí, ale i „morální“). V modelu TQM je ústředním prvkem jednotlivec. Slovo *total* sděluje, že do procesu jsou zapojeni úplně všichni zaměstnanci. TQM je založen na konceptu učící se organizace. Součástí procesu je motivace zaměstnanců (možnost dalšího vzdělávání, týmové práce atd.). Filosofie TQM je založena na důvěře a základním prvkem je sebehodnocení. Cyklus managementu kvality se skládá se čtyř prvků, které jsou znázorněny v grafu č. 1). Model TQM je založen na několika obecných principech¹²¹:

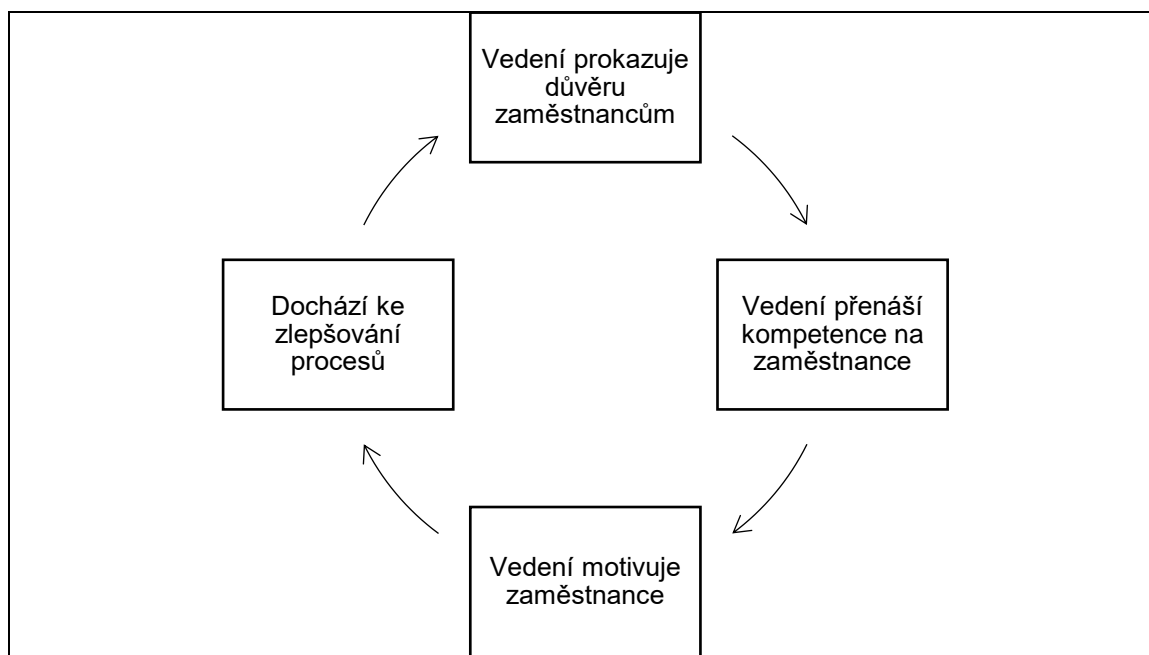
- Organizace se orientuje na výsledky s cílem zajistit spokojenost zainteresovaných stran a soulad se stanovenými cíli organizace.

¹²⁰ Za zakladatele modelu *Total Quality Management*, resp. *Total Quality Control*) je pokládán americký vědec Armand Vallin Feigenbaum (1922), dále ho rozvíjeli William Edwards Deming (1900–1993) a Joseph Moses Juran (1904–2008).

¹²¹ Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě, s. 14.

- Organizace se zaměřuje na potřeby stávajících i potenciálních „zákazníků“ (občanů), zapojuje je do vytváření služeb i vlastní výkonnosti.
- Vedení organizace jasně definuje poslání, vizi a hodnoty organizace, udržuje vnitřní prostředí takové, aby umožnilo plné nasazení zaměstnanců při plnění cílů organizace.
- Žádoucího výsledku lze dosáhnout účinněji, pokud jsou příslušné zdroje a činnosti řízeny pomocí procesů a rozhodnutí a jsou přijímána na základě analýzy dat a informací.
- Zaměstnanci tvoří základ organizace a jejich plné zapojení umožňují využití jejich schopností ve prospěch organizace. Prospěšnost zaměstnanců lze maximalizovat podporou jejich rozvoje a zapojením, vytvořením prostředí sdílených hodnot, kultury založené na důvěře, otevřenosti, společenské odpovědnosti a uznání.
- Dosažení excelence (vynikající kvality) je výzvou pro neustálé zlepšování a inovace, podporu neustálého učení se.
- Pro podporu dosahování cílů organizace je vhodné řídit vztahy s klíčovými partnery organizace, resp. budovat oboustranně výhodné partnerské vztahy podporující schopnost organizace naplňovat vzájemné potřeby a očekávání.
- Organizace se mají chovat společensky odpovědně, respektovat trvale udržitelný rozvoj a snažit se porozumět a reagovat na očekávání místního a globálního prostředí.

V rámci TQM jsou sledovány nejenom kvantitativní informace („tvrdá data“), ale i kvalitativní faktory („měkká data“, jako jsou znalosti a dovednosti zaměstnanců, úroveň týmové práce, přístup ke klientům atd.).

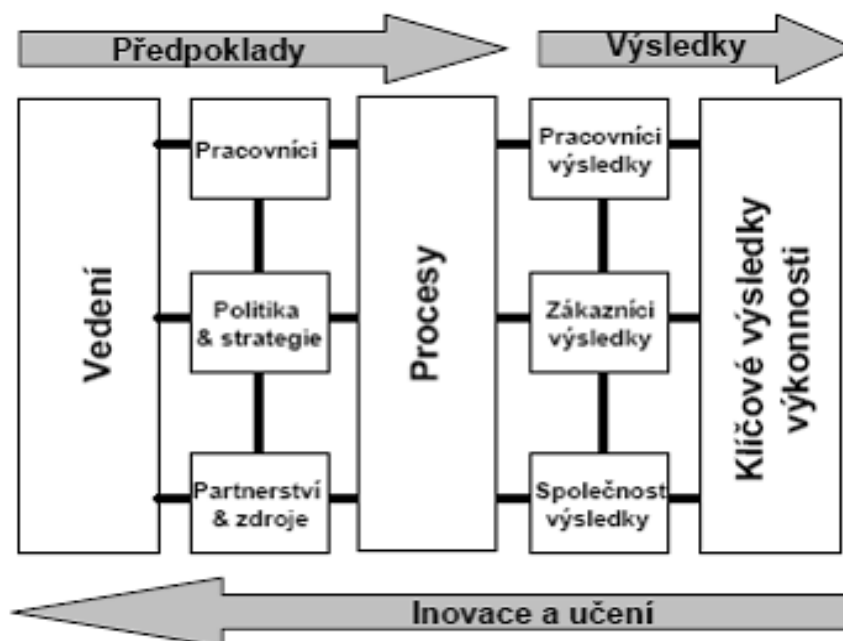
Graf č. 1: Cyklus managementu kvality podle modelu *Total Quality Management*.

Model Evropské nadace pro management kvality (*European Foundation for Quality Management*¹²²) **Excellence EFQM** je evropskou variantou původně amerického modelu TQM (nadace byla založena s cílem prosazovat principy TQM v praxi). Je pokládán za vhodný pro uplatnění ve sféře veřejných služeb. V Evropě je využíván od 80. let minulého století i pro oblast zdravotnictví nebo sociálních služeb. Jde o dobrovolný rámec pro hodnocení stavu kvality v organizaci, který vychází z přesvědčení, že kvality lze dosáhnout mnoha různými způsoby (nikoliv jednotným, seshora daným postupem). V současné době je využíván Model excellence EFQM ve verzi z roku 2013. Každá oblast je považována za samostatné kritérium. Tato kritéria jsou dále rozdělena do 32 subkritérií (specifikace příslušné oblasti činnosti organizace). Prvních pět kritérií se zabývá podmínkami (předpoklady) pro dosažení dobrých výsledků (vedení, zaměstnanci, politika a strategie, partnerství a zdroje, procesy). Pro jejich sledování je používána metoda sebehodnocení (například formou SWOT analýzy). Zbývající čtyři kritéria jsou hodnocena z hlediska dosažených cílů a výsledků (výsledky z pohledu pracovníků, výsledky z pohledu

¹²² Jde o neziskovou organizaci se sídlem v Bruselu, která má právní formu evropské nadace. Členskou organizací za Českou republiku je Česká společnost pro jakost.

uživatele, výsledky z pohledu organizace a klíčové výsledky výkonnosti). Je definována váha jednotlivých kritérií, která se promítá do bodů. Bodové hodnocení je rozděleno mezi kritéria předpokladů (500 bodů) a kritéria výsledků (rovněž 500 bodů). Nej kvalitnější organizace dosahují úrovně mezi 600 až 700 body.

Model má dynamickou podstatu. Součástí procesu jsou tak i inovace a učení, které pomáhají zlepšovat podmínky (předpoklady) pro dosažení výsledků. V rámci organizace je sledován vztah mezi podmínkami a výsledky (není možné dosahovat dobrých výsledků bez odpovídajících podmínek). Jde o komplexní analýzu organizace a všech jejích procesů a činností, která bere v úvahu potenciál zaměstnanců, uživatelů i okolí. Prostřednictvím modelu lze zhodnotit předpoklady pro stabilní fungování organizace, odhalit rizika pro její další rozvoj, identifikovat méně efektivní oblasti atd. Řada subjektů proto tento model využívá jako interní metodiku. Prostřednictvím modelu jsou nastaveny a sledovány klíčové indikátory výkonnosti, dosahování cílů, je sledováno plnění strategického plánu, spokojenost zainteresovaných stran apod. Hodnocení probíhá sebehodnocením (*Self Assessment*) nebo externím hodnocením (*Externes Assessment*). Model je založen na neustálém monitorování stavu organizace a průběžném zlepšování kvality. V České republice využívá tento model cca 10 obcí. Jde zejména o ty, které již mají zkušenosti s jinými modely řízení kvality a model EFQM považují za další (vyšší) úroveň. Je nutno říci, že pro model EFQM nejsou relevantní standardy kvality. Organizace si vytváří vlastní představu dobré praxe. Náklady na zavedení modelu jsou relativně vysoké (mezi 0,5 až 1 mil. Kč), náklady na certifikaci se pohybují kolem 100 tis. Kč ročně.

Graf č. 2: Grafické znázornění modelu EFQM:¹²³

Model **Společného hodnotícího rámce (Common Assessment Framework, CAF)** vychází z modelu Excellence EFQM a je jeho modifikací určenou subjektům působícím ve veřejném sektoru. Poprvé byl představen v roce 2000 v Lisabonu na První evropské konferenci kvality veřejné správy. Je výsledkem spolupráce pracovní Skupiny pro inovaci veřejných služeb (IPSG), vzniklé z iniciativy ministrů a generálních ředitelů států Evropské unie se zodpovědností za problematiku veřejné správy za podpory Evropského institutu pro veřejnou správu (EIPA) se sídlem v Maastrichtu. Model je pravidelně revidován, stávající platná verze CAF je z roku 2013¹²⁴. Výhodou modelu je, že je poskytován zdarma. Je koncipován jako společný projekt managementu a zaměstnanců. Základem je společná diskuse o stavu fungování organizace, o možnostech jejího zlepšování, o způsobech zvyšování její efektivity a výkonnosti. Struktura modelu CAF je velmi podobná struktuře EFQM (jde o upravené schéma uvedené v předchozí kapitole). Model je

¹²³ Schéma je převzato z metodického portálu Národního ústavu pro vzdělávání: <http://clanky.rvp.cz/clanek/o/z/921/model-excelence-efqm.html/> [cit. 2017-05-26].

¹²⁴ Dokument je dostupný z: http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CZ_CAF_2013.pdf [cit. 2017-06-26].

založen na provedení sebehodnocení podle devíti kritérií. Pět z nich se týká předpokladů pro dosahování výsledků (jak řídit; jak uplatňovat strategii; jak motivovat a řídit zaměstnance; jak pracovat se zdroji, jak budovat partnerství, jak řídit procesy). Čtyři kritéria se týkají dosahování samotných cílů (výsledků) vůči zákazníkům (občanům); zaměstnancům; vlivu na společnost a životní prostředí a klíčových výsledků výkonnosti úřadu. Sebehodnocení realizuje za období 1 roku až 3 let tým hodnotitelů (CAF tým), složený ze zaměstnanců organizace formou hodnocení předložených „důkazů“. Výstupem je sebehodnotící zpráva identifikující silné a slabé stránky a příležitosti ke zlepšování organizace, resp. návrh konkrétních oblastí pro zlepšování. Číselný výstup hodnocení ve škále 0 až 100 bodů umožňuje sledování dosažených pokroků v řízení kvality v čase (v případě vysokého hodnocení identifikovat dobrou praxi). Data mohou rovněž posloužit pro benchmarking s dalšími úřady nebo veřejnými organizacemi. Dále je možné využít CAF pro externí zpětnou vazbu. Tato metoda umožňuje organizacím, které využívají model CAF, posouzení výsledků aplikace modelu a získání zpětné vazby od externího hodnotitele.

V České republice je národním gestorem CAF Ministerstvo vnitra. Na evropské úrovni působí Středisko podpory CAF při Evropském institutu veřejné správy (*European CAF Resource Centre*). To spravuje databázi uživatelů CAF, zastřešuje sdílení dobré praxe v evropském měřítku. V České republice model CAF zavedlo prostřednictvím projektů financovaných z evropských fondů několik krajských úřadů (například krajského úřady Zlínského kraje nebo Moravskoslezského kraje) a několik desítek obecních úřadů. Podle dostupných údajů se náklady na zavedení systému pohybují okolo 0,5 mil. Kč, z toho certifikace činí 50 až 180 tis. Kč. Z orgánů působících v sociální sféře využívá model CAF například Státní úřad inspekce práce. Mezi hlavními přínosy zavedení modelu jsou uváděny možnost měření výkonnosti pracovníků, zvýšení efektivity rozhodovacích a plánovacích procesů, zapojení zaměstnanců do procesu zvyšování kvality poskytovaných služeb formou pracovních týmů a možnost získávání zpětných vazeb od těchto zaměstnanců. CAF je využíván pro procesy vytváření strategií rozvoje obcí a krajů a pro interní řízení

úřadů (hodnocení pracovníků, plány vzdělávání, předpisy finančního charakteru, standardy komunikace s občany atd.). Typickými ukazateli, které jsou během procesů řízení kvality sledovány jsou:¹²⁵

- počty správních rozhodnutí,
- počty stížností včetně podílu oprávněných stížností, počet podnětů občanů atd.,
- plnění termínů,
- míra fluktuace zaměstnanců,
- podíl nákladů na vzdělávání zaměstnanců,
- spokojenost občanů a zaměstnanců atd.

Na pomezí metody a nástroje řízení kvality se pohybuje **benchmarking**, který je procesem systematického porovnávání procesů, výkonů, organizační struktury a dalších aspektů činnosti organizace s jinými srovnatelnými subjekty. Je založen na měření, porovnávání a analýze měřitelných dat a ukazatelů definovaných procesů nebo služeb¹²⁶. Předpokladem pro využitelnost benchmarkingu je získání relevantních informací a jejich následné využití s cílem identifikovat slabé a silné stránky organizace. Benchmarking lze rozdělit na konkurenční (srovnání „produktů“ mezi různými poskytovateli), funkcionální (srovnání jedné či více funkcí organizací) a procesní (porovnání vybraných oblastí činnosti organizací a jejich procesů).

V České republice probíhá benchmarking jak na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (*Benchmarkingová iniciativa 2005*)¹²⁷, tak na úrovni krajů či poskytovatelů služeb (této aktivitě se věnuje kapitola 7.2.2. této analýzy). V rámci

¹²⁵ Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě, s. 42n.

¹²⁶ VOLDÁNOVÁ, Jana. Benchmarking a jeho využití pro stanovení příspěvku na výkon státní správy. *Obec a finance* XXII(3), s. 42-43, 2017.

¹²⁷ Informace o iniciativě jsou dostupné z:
<http://www.vcvscr.cz/homepage/staticka?url=benchmarkingova-iniciativa> [cit. 2017-06-27].

iniciativ obcí s rozšířenou působností byla vytvořena databáze 56 agend z oblastí samostatné a přenesené působnosti, včetně agendy sociálně-právní ochrany dětí. V rámci agend jsou sledována různá data (ukazatele), která mají vypovídat o výkonnosti úřadů zapojených do iniciativy (sleduje se více než 900 vstupních údajů a vyhodnocuje se téměř 700 poměrových ukazatelů). Jde například o:

- výkony v jednotlivých agendách,
- vybrané finanční ukazatele (náklady na provoz, náklady na zaměstnance atd.),
- personální obsazení pracovišť (např. počet úředníků na počet obyvatel správního obvodu), vytíženost jednotlivých pozic, počet správních aktů na jeden úvazek),
- další personální záležitosti (vzdělávání, nemocnost atd.),
- časová dotace úkonů,
- ukazatele v oblasti provozu a spotřeby (autoprovoz, kancelářský materiál, telefony atd.).

Benchmarkingové porovnávání provádí on-line databázový software, který má celou řadu funkcí, umožňujících zapojeným obcím vkládat data, provádět výběry dle stovek kritérií a jejich kombinací, dále modelování, optimalizaci.

V roce 2016 bylo do *Benchmarkingové iniciativy* zapojeno 73 obcí s rozšířenou působností. Oproti ostatním metodám řízení kvality jsou výhodou benchmarkingu relativně nízké náklady na jeho zavedení a udržení, které se pohybují v průměru ročně kolem 200 tis. Kč na jeden subjekt. Za hlavní přínos benchmarkingu považují jeho uživatelé možnost výměny dobré praxe, přijímání opatření směřujících k úspoře nákladů a podrobné zmapování agend zajišťovaných úřadem.¹²⁸ V České republice prozatím není využívána možnost na definovaných, dobře změřených a ověřených vstupů a výstupů a výsledků nastavit standard výkonnosti – benchmark, tj. požadovanou hodnotu konkrétního ukazatele pro určitý typ organizací. Jsou rovněž

¹²⁸ Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě, s. 49 až 50.

vedeny diskuse o využití benchmarkingu v případě stanovení finančních příspěvků státu na výkon přenesené působnosti. Zatímco v případě agend, u nichž lze jednoznačně definovat úkony (vydávání povolení, průkazů atd.) existuje možnost stanovit standardizovanou „cenu“ za provedení takového úkonu, u ostatních agend přichází v úvahu určení nezbytného počtu úvazků pro každou agendu a sazbu za úvazek.¹²⁹ Za nevýhodu benchmarkingu je považována menší objektivita. Podmínky v jednotlivých obcích a regionech mohou být velmi odlišné. Porovnání ukazatelů o počtu zaměstnanců, nákladech na výkon agend atd., nemusí přinášet žádoucí informace o skutečné efektivitě a kvalitě vykonávaných činností (k benchmarkingu v oblasti sociálně-právní ochrany dětí více v kapitole 6.2).

Velmi rozšířeným nástrojem řízení kvality jsou standardy vydávané Mezinárodní organizací pro standardizaci se sídlem v Ženevě (*International Organization for Standardization*)¹³⁰. **Systém ISO 9000** se zaměřuje na kvalitu řízení. Příslušná norma byla poprvé vydána v roce 1987 a je pravidelně revidována. Normy na sebe vzájemně navazují (ISO 9000 – úvod do řízení systému kvality, ISO 9001 – kritéria pro posouzení systému, ISO 9004 metodický materiál pro další zlepšování¹³¹, ISI 10 000 – podpora a další rozšiřování systému kvality). Nejvýznamnější změnou v pojetí norem ISO bylo zavedení **procesního řízení**¹³² v revizi z roku 2000. Současná verze je z roku 2015 (ISO 9001:2015). Jde o univerzální normu, kterou mohou využít organizace bez ohledu na oblast působnosti, velikost, formu atd. Při hodnocení je **posuzována shoda procesů v organizaci s touto normou**. Tento

¹²⁹ VOLDÁNOVÁ, J. (2017).

¹³⁰ Řádným členem organizace ISO za Českou republiku je Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví.

¹³¹ Norma ISO 9004-2 je pro produkty ve službách.

¹³² Procesní řízení definuje proces jako ucelený sled činností napříč organizací. Pro každý proces definuje jeho vstupy, výstupy, zdroje a osobní odpovědnost za proces a každou jeho činnost. Procesní řízení nastavuje systém měření výkonnosti procesů (sleduje a vyhodnocuje každý proces). Cílem je dodržování kvality výsledků procesů (na základě měřitelných ukazatelů a jejich parametrů).

přístup se nepřímo promítl i do podoby standardů v oblasti sociálních služeb (k tomu více viz kapitolu 7.2. této analýzy).

Požadavky standardu jsou rozděleny do 10 oblastí. Již bylo uvedeno, že řízení kvality podle normy ISO je založeno na aplikaci procesního přístupu. Je zdůrazněn význam strategického řízení organizace, povinně jsou řízena rizika a příležitosti. Organizace si v rámci managementu kvality určuje, jaké postupy do systému řízení zavede a jak je bude provádět. Systém řízení kvality je založen na tzv. Demingově¹³³ cyklu zlepšování (PDCA):

1. Naplánuj (P – *plan*). Nastavení cílů a procesů řízení, identifikace rizik a příležitostí.
2. Proved' (D – *do*). Realizace naplánovaných cílů.
3. Ověř (C – *control*). Monitorování a hodnocení procesů a výsledků služeb ve vazbě na cíle.
4. Jednej (A – *act*). Přijímání opatření pro zlepšování výkonnosti.

Certifikace ISO je každoročně obhajována v rámci dozorových auditů externím hodnotitelem. Kontinuální zlepšování v organizaci zajišťuje tým interních auditorů, kteří zároveň vytváří zpětnou vazbu mezi zaměstnanci organizace a vedením.

V České republice jsou normy ISO aplikovány na některých úřadech včetně ústředních orgánů státní správy (například Ministerstvo zdravotnictví nebo Ministerstvo vnitra, které je však certifikováno na normu ISO/IEC 27001 týkající se bezpečnosti informací). Držiteli certifikátů je rovněž cca 30 obcí. ISO představuje poměrně nákladný model řízení kvality. Podle dostupných údajů se průměrné náklady na zavedení pohybují mezi 0,5 až 1 mil. Kč, z toho 100 až 300 tis. Kč činí náklady na samotnou certifikaci. Na některých úřadech tak funguje (jednorázově) zavedený systém managementu kvality bez každoroční certifikace. Za přínosy

¹³³ Viz poznámku č. 120.

nastavení řízení kvality podle tohoto mezinárodně uznávaného modelu jsou jeho uživateli považovány stanovení koncepce úřadů a cílů jednotlivých odborů, odstranění duplicit procesů, určení odpovědnosti a pravomocí zaměstnanců, získání zpětné vazby pro management úřadu, nastavení postupů průběžného zvyšování kvality (interní audity) a externí ověření správnosti postupů. V rámci zavádění ISO vzniká celá řada dokumentů strategické i procesní povahy (mapy procesů, kontrolní procesy, projektové řízení atd.). Kvalita řízení se promítá i do oblasti spolupráce s dalšími subjekty (například do pravidel pro zadávání a průběh veřejných zakázek). Ve veřejném sektoru jsou sledovány ukazatele výkonnosti, ekonomické ukazatele a produktivita práce. Jsou rovněž analyzována rizika, stížnosti apod. Je sledována i motivace zaměstnanců (podávání inovativních návrhů apod.).

Jedním z dalších způsobů řízení organizace je metoda **Balanced Scorecard** (metoda vyvážených ukazatelů), která převádí vizi a poslání organizace do specifických cílů, resp. souboru měřítek a ukazatelů finanční i nefinanční výkonnosti. Ty následně poskytují rámec pro posuzování úspěšnosti strategie a systému řízení. Metoda je založena na aplikaci procesního přístupu a poskytuje přehled o celkové vizi organizace (podmínkou však je, aby taková vize existovala). Prostřednictvím ukazatelů se nesledují pouze finanční výsledky, ale také například oblast rozvoje lidských zdrojů, řízení rizik a podobně. Na vizi a strategii je nahlíženo ze čtyř perspektiv:

1. Perspektiva zákazníka (občana).
2. Perspektiva finanční.
3. Perspektiva interních procesů.
4. Perspektiva učení se a růstu.

4.2. Standardy kvality

Vedle výše popsaných metod a nástrojů inspirovaných podnikatelskou sférou existuje celá řada dalších včetně různých návazných modifikací. Ve veřejném sektoru (včetně oblasti řešené touto studií) jsou však tyto metody užívány spíše

nahodile, z vlastní iniciativy úřadu či služby. Co se týče specificky sociální oblasti, jsou nejrozšířenějším nástrojem řízení kvality **standardy (kvality)**, proto je jim třeba i v této teoretické části nutno věnovat zvýšenou pozornost. Jejich postavení je tak silné, že převládá názor, „že kvalita sociální práce rovná se standardy kvality sociálních služeb“.¹³⁴ Standardy je regulována činnost různých aktérů působících v sociální sféře, od poskytovatelů služeb, přes úřady až po pěstounské rodiny.

Jak bylo uvedeno v úvodní kapitole, i tento nástroj vychází (v souladu s přístupem označovaným jako *New public management*) ze snahy aplikovat ve veřejném sektoru principy užívané ve výrobní sféře. Standardy jsou obecná kritéria pro hodnocení vykonávané činnosti. Definují „charakteristické vlastnosti, které nám ukazují, že produkt má být takový, jaký má být“. Standardy jsou založeny na dosahování minimálních požadavků.¹³⁵ Koncept standardů kvality vychází z předpokladu, že „kvalitu služby je možné garantovat tím, že bude prověřena podle předem definovaných – nejlépe měřitelných – parametrů“.¹³⁶ Standardy mají sloužit jako „metodický nástroj inspektorům kvality“ a dále pro orientaci uživatelů služeb a „sebeposuzování“ organizace, která službu poskytuje. Mají být pokusem o formulaci ideálu dobré praxe.¹³⁷ Tato kapitola stručně shrnuje východiska a vývoj při zavádění standardů v České republice, podrobný popis a rozbor je pak učiněn v následujících kapitolách této analýzy.

4.2.1. [Zavedení standardů do oblasti sociálních služeb](#)

V České republice byly standardy kvality zaváděny nejprve v oblasti sociálních služeb od 90. let minulého století v souvislosti s přípravou zákona o sociálních

¹³⁴ Tamtéž, s. 8.

¹³⁵ HOLASOVÁ, MALÍK, V. (2014), s. 72.

¹³⁶ MATOUŠEK, O. a kol. (2011) s. 135.

¹³⁷ Tamtéž. Autor z toho dovozuje, že je třeba, aby za „konstrukci i konečnou podobu standardů odpovídali experti s dostatečnou způsobilostí v metodologii výzkumu“.

službách. Bylo přitom využíváno zkušeností z Velké Británie¹³⁸, ale i z modelů řízení kvality využívaných ve veřejném sektoru (například EFQM). Pojetí standardů prošlo určitým vývojem. Zpočátku Ministerstvo práce a sociálních věcí pracovalo na „kvantitativních“ standardech sociálních služeb, které však byly dalším vývojem upozaděny. Od roku 1999 vznikaly akreditační standardy pro jednotlivé druhy služeb (celkem 18 standardů)¹³⁹. V roce 2000 byly zahájeny práce na tzv. registračních standardech, které byly jednotné pro všechny druhy služeb a staly se východiskem pro následně přijatou právní úpravu.¹⁴⁰

Výsledkem dlouhodobých diskusí byly dvě publikace vydané Ministerstvem práce a sociálních věcí v dubnu 2002 (standardy kvality a průvodce jejich zaváděním)¹⁴¹. Již bylo zmíněno, že podoba standardů byla ovlivněna konceptem *New Public Management*. Jako doklad jsou v odborné literatuře¹⁴² uváděny citace z výkladového slovníku ke standardům kvality sociálních služeb vydaného Ministerstvem práce

¹³⁸ Součástí procesu byl česko-britský projekt *Podpora MPSV při reformě sociálních služeb* realizovaný v letech 2000 až 2003. Jedním z výstupů projektu byla *Bílá kniha v sociálních službách*.

¹³⁹ Cílem těchto standardů bylo zrovnoprávnit služby zřizované veřejnou správou (tedy zejména pobytové) se službami zajišťovanými nestátními subjekty (terénními a ambulantními). Šlo o první počín tohoto druhu.

¹⁴⁰ KOČMAN, David – PALEČEK Jan. *Formalismus a inspekce kvality sociálních služeb*. Zpráva z kvalitativního šetření. Centrum pro výzkum a inovaci v sociálních službách/Spolek oborové konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti (SKOK), 2013, s. 11.

¹⁴¹ *Standardy kvality sociálních služeb*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2002; *Zavádění standardů kvality sociálních služeb*. Průvodce poskytovatele. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2002.

¹⁴² ŠÍMÍKOVÁ, I. (2015).

a sociálních věcí v roce 2008¹⁴³, v němž je používána terminologie spojená až doposud s firemním prostředím.

Ideálem dobré praxe (koncepte standardů) se stala podpora nezávislosti (přirozených vazeb) a osobního růstu uživatele služby, respekt k jeho právům a poskytnutí efektivní pomoci při řešení náročné životní situace. Po pilotním ověření se staly standardy kvality součástí legislativní úpravy při přijetí zákona o sociálních službách, účinném od 1. ledna 2007. Naplnění kritérií standardů kvality je dodnes hlavní „normou“ pro posouzení toho, zda je služba kvalitní. Prostřednictvím standardů jsou naplňovány základní zásady poskytování sociálních služeb:

- a) zásada ochrany lidských práv uživatele (podmínkou kvality je „lidskoprávní“ přístup ke klientovi, resp. respekt k jeho právům);
- b) zásada individualizace služby (kvalitní služba musí reagovat na individuální potřeby každého z klientů);
- c) zásada odbornosti a provozního zabezpečení (odbornost pracovníků je základním předpokladem pro poskytování kvalitní služby, tito pracovníci musí mít pro svou činnost vytvořeny odpovídající podmínky).

Zavedení standardů kvality nepochybně přispělo k určitému kvalitativnímu posunu a posílení práv uživatelů, zejména v oblasti pobytových sociálních služeb. Proběhla celá řada vzdělávacích aktivit zaměřených na zaměstnance služeb. Došlo rovněž k nastavení systémů vnitřní kontroly včetně zapojení uživatelů do řízení kvality služby (získávání zpětné vazby, stížnostní postupy atd.). Náklady spojené se zaváděním standardů (resp. s uvedením činnosti poskytovatelů do souladu se standardy) byly zpravidla financovány prostřednictvím jednorázových dotací, často z prostředků

¹⁴³ *Standardy kvality sociálních služeb. Výkladový slovník pro poskytovatele*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2008. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/5966/4_vykladovy_sbornik.pdf [cit. 2017-05-30].

evropských fondů (některé kraje, například Moravskoslezský, však vyhlašovaly vlastní dotační program zaměřený na zavádění standardů kvality).

4.2.2. Standardy v oblasti ochrany ohrožených dětí

V oblasti **ochrany ohrožených dětí** (tedy aktivit působících mimo oblast sociálních služeb) se standardy kvality objevily v České republice nejprve v souvislosti s řešením situace dětí, které jsou umístěny mimo rodinu. V roce 2008 byly publikovány **Standardy pro péči o děti mimo domov v Evropě Quality4Children**¹⁴⁴, které vznikly za významné účasti mladých lidí se zkušeností se systémem náhradní výchovy a péče jako dílo tří nadnárodních organizací zastřešujících poskytovatele služeb v oblasti ústavní výchovy a náhradní rodinné péče.¹⁴⁵ Standardy vychází z Úmluvy o právech dítěte jako referenčního rámce. Standardy tvoří 18 kritérií, která jsou upořádána podle fází péče:

1. **Proces rozhodování a přijímání** (dítě a jeho původní rodina získává podporu během procesu rozhodování; dítě je zmocněno k účasti na procesu rozhodování; profesionální proces rozhodování zajišťuje nejlepší zájem péči pro dítě; o sourozence se pečuje společně; přechod do nového domova je dobře připraven a citlivě realizován; proces péče mimo domov se řídí individuální plánem péče).
2. **Proces péče** (umístění dítěte vyhovuje jeho potřebám, životní situaci a původnímu sociálnímu prostředí; dítě udržuje kontakt se svou původní rodinou; pečovatelé jsou kvalifikovaní a mají odpovídající pracovní podmínky; vztah pečovatele a dítěte je založen na porozumění a vzájemné úctě; dítě je zmocněno k aktivní účasti na rozhodování, která se přímo týkají jeho života; dítěti se dostává péče ve vhodných životních podmínkách; dítěti se zvláštními

¹⁴⁴ *Quality4Children*. Standardy pro péči o děti mimo domov v Evropě. Praha: Sdružení SOS dětských vesniček a Člověk hledá člověka o.s., 2008.

¹⁴⁵ Šlo o organizace FICE International (*Fédération Internationale des Communautés Educatives*, v České republice je členskou organizací Federace dětských domovů), IFCO (*International Foster Care Organisation*) a SOS-Kinderhof International.

potřebami se dostává vhodné péče; mladý dospělý je průběžně připravován na samostatný život).

3. **Proces opouštění péče** (proces opouštění péče je důkladně plánován a realizován; komunikace v procesu opouštění péče je vedena užitečným a vhodným způsobem; dítě i mladý dospělý jsou zmocněni k účasti na procesu opouštění péče; jsou zajištěny možnosti sledování, trvalé podpory a kontaktů).

Jednotlivé standardy *Quality4Children* jsou vypracovány ve struktuře: název a popis standardů, povinnosti (soubor úkolů pro všechny aktéry zainteresované na realizaci příslušného standardu), pokyny (požadavky související s realizací příslušného standardu) a varovná znamení (rizika, resp. popis toho, co se nesmí stát, pokud je příslušný standard realizován). Popis standardu je doplněn citacemi z autentických (anonymizovaných) výpovědí dětí, vztahující se k řešenému tématu.

Již předtím byly v odborné literatuře představeny rámce **standardů pěstounské péče** (návrh českých standardů pro pěstounskou péči).¹⁴⁶ Mapování standardů pěstounské péče a institucionální péče ve vybraných evropských zemích provedla také právní komparativní studie Poradny pro občanství, občanská a lidská práva *Zásahy veřejné moci do rodičovských práv a jejich dopad na rodinný život* z roku 2006.¹⁴⁷

K zásadní změně v systému ochrany ohrožených dětí došlo v roce 2012, kdy byly standardy zavedeny i do **systému sociálně-právní ochrany dětí** (novelou zákona

¹⁴⁶ VRTBOVSKÁ, Petra (2005). *Moderní péče o ohrožené a opuštěné děti*. Praha: DOM Natama. 75 s.

¹⁴⁷ *Zásahy veřejné moci do rodičovských práv a jejich dopad na rodinný život*. Právní komparativní studie. Praha: Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, 2006. Dostupné z: <http://www.poradna-prava.cz/folder05/studie.pdf>

o sociálně-právní ochraně dětí účinnou od 1. ledna 2013)¹⁴⁸. Současně se standardy pro pověřené osoby, jejichž cílem bylo sblížení podmínek pro poskytování služeb na základě registrace k poskytování sociálních služeb a pověření k výkonu sociálně-právní ochrany, vznikly standardy kvality pro orgány sociálně-právní ochrany (jde o první úřední agendu v zemi, jejíž činnost je regulována kvalitativními kritérii). Zatímco standardy pro pověřené osoby vycházely téměř výhradně ze zkušeností z oblasti služeb, proces standardizace orgánu ochrany dětí byl částečně inspirován procesy zavádění standardů do oblasti veřejné správy (podrobnosti jsou popsány v kapitole 6.1. této analýzy).

Ve stejném roce, kdy došlo k legislativní úpravě standardů kvalit sociálně-právní ochrany (2012) bylo novelou do zákona o výkonu ústavní výchovy ve školských zařízeních¹⁴⁹ doplněno zmocnění pro Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vydat vyhláškou standardy kvality pro preventivně výchovnou péči ve střediscích výchovné péče a **standardy kvality pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy** v zařízeních (§ 41 odst. 1 tohoto zákona). Přestože tato novela nabyla účinnosti již 1. listopadu 2012, toto zmocnění nebylo prozatím využito. Otázka standardů kvality v oblasti ústavní výchovy ve školství je řešena pouze metodickým pokynem (resp. výnosem ministryně; k této otázce viz kapitolu 8.4. této analýzy). Z aktuálního znění standardů pro školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy je však patrné, že byly inspirovány výše popsanými standardy *Quality4Children*.

Nejnovější aktivitou na poli standardizace jsou **standardy činnosti sociální práce**, které navrhovala zavést novela zákona o sociálních službách předložená vládou do

¹⁴⁸ Pracovní verze standardů byly vytvořeny již v polovině roku 2011, kdy byla novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí poprvé předkládána do připomínkového řízení. Během poměrně dlouhého legislativního procesu nedoznalo toho znění zásadnějších změn.

¹⁴⁹ Zákon č. 333/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

parlamentu v březnu 2017.¹⁵⁰ Podle tohoto návrhu měli být zaměstnanci při výkonu sociální práce povinni dodržovat standardy činností sociální práce. Standardy se měly vztahovat na sociální práci vykonávanou v rámci činnosti pověřených obecních úřadů, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů (například aktivity vedoucí k řešení nepříznivé sociální situace a k sociálnímu začleňování osob, činnost sociálních kurátorů, provádění depistážní činnosti, sociálního šetření a poskytování sociálního poradenství).¹⁵¹ Obsah standardů činností sociální práce měl stanovit prováděcí právní předpis. Cílem zavedení standardů je sjednocení postupů a přístupů sociálních pracovníků a garance minimálního rozsahu pomoci osobám v nepříznivé sociální situaci. Vládní návrh předpokládal, že standardy činností sociální práce budou stanoveny s účinností od 1. ledna 2020 (je otázkou, zda bude tento návrh znovu předložen i v aktuálním volebním období). Definice standardů sociální práce je však prozatím velmi obecná, takže dopady jejich zavedení lze jen obtížně predikovat.

4.3. Koncepty komplexního hodnocení rozvoje (a kvality života) v území

Z hlediska perspektivy kvality života jsou významné i koncepty, které se zabývají řízením a hodnocením kvality života v určitém území, lokalitě, komunitě či skupině obyvatel. V České republice lze za určitou metodu tohoto typu považovat (poměrně rozšířenou) **Místní agendu 21**. Jde o program určeným pro obce, města a regiony, jehož cílem je nástroji strategického rozvoje a komunikace s veřejností posílit udržitelný rozvoj na místní úrovni. Základní pravidla vycházejí z dokumentu *Agenda 21*,¹⁵² který byl přijat na summitu OSN v Rio de Janeiro v roce 1992. Jedná se o globální strategický a akční plán světového společenství, který stanovuje konkrétní kroky směrem k udržitelnému rozvoji. Další východiskem Místní agendy 21 je již zmíněná koncepce „*good governance*“ (viz kapitolu 4.1.1. této analýzy), tedy snaha

¹⁵⁰ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 7. volební období, tisk 1081/0.

¹⁵¹ Tamtéž, navrhované znění § 91d, § 92 a § 93 zákona o sociálních službách.

¹⁵² Informace o dokumentu jsou dostupné z: <http://ma21.cenia.cz/cs-cz/oma21.aspx> [cit. 2017-05-30].

o kvalitní veřejnou správu, která je otevřená, transparentní a odpovědná veřejnosti, efektivní, umožňující účast veřejnosti na rozhodování a plánování a založená na partnerské spolupráci s ostatními společenskými sektory a respektující odborný pohled na věc. Součástí fungující Místní agendy 21 jsou:

- kvalitní strategické plánování a řízení včetně systému financování,
- průběžná a aktivní komunikace s veřejností (budování partnerství),
- systémové a měřitelné směřování k udržitelnému rozvoji.

Místní agenda 21 sleduje a popisuje nastavení klíčových procesů veřejné správy včetně sledování reálných dopadů různých aspektů rozvoje lokality pomocí indikátorů udržitelného rozvoje. Udržitelný rozvoj představuje z dlouhodobého pohledu rovnováhu ekonomických, sociálních a environmentálních hledisek jako základnu pro kvalitu života obyvatel dané lokality nebo regionu. Vývoj je hodnocen prostřednictvím Kritérií MA21, která jsou (stejně jako pravidla hodnocení) každoročně aktualizována. Hodnocení probíhá v ročních intervalech, obce jsou podle naplnění kritérií rozděleny do 4 kategorií (od A – nejvyšší kategorie po D – nejnižší kategorie). V nejvyšší kategorii jsou v současné době pouze města Litoměřice a Chrudim¹⁵³. Je hodnoceno celkem 10 témat udržitelného rozvoje:

1. Správa věcí veřejných a udržitelný rozvoj.
2. Životní prostředí.
3. Udržitelná spotřeba a výroba.
4. Doprava.
5. Zdraví obyvatel.
6. Místní ekonomika a podnikání.

¹⁵³ Dostupné z: <http://ma21.cenia.cz/cs-cz/přehledy/podlesplněnýchkategorií/kategoriea.aspx> [cit. 2017-05-30]. Většina realizátorů Místní agendy 21 je zároveň sdružena v Národní síti zdravých měst.

7. Vzdělávání a výchova.
8. Kultura a místní tradice.
9. Sociální prostředí.
10. Globální odpovědnost.

Pro oblast řešenou touto analýzou je klíčové téma „sociálního prostředí“, ale rovněž témata „vzdělávání a výchova“ a „zdraví obyvatel“. V rámci procesů Místní agendy 21 jsou zpracovávány strategické plány měst a krajů, plány zdraví, plány kvality života atd. a rovněž komunitní plány sociálních služeb.

Náklady na zavedení a správu modelu Místní agenda 21 jsou velmi rozdílné, řada obcí se navíc účastní této aktivity prostřednictvím místních akčních skupin. Pohybují se v řádech desítek až stovek tisíc korun ročně. Stejně jako v případě ostatních metod řízení kvality jsou častým zdroje financování evropské dotace. Za hlavní přínos implementace Místní agendy 21 je obcemi považováno propojení finančního a strategického řízení a vyšší transparentnost rozdělování veřejných prostředků. Ve vztahu k občanům jde o lepší informační servis, zapojení obyvatel do plánování investic, systematická komunikace s veřejností. Rizikem tohoto postupu je nezájem občanů o veřejné záležitosti a v rámci volených orgánů (rad, zastupitelstev) obtížně vysvětlitelné přínosy pro území celek.

4.4. Další metody a nástroje řízení kvality v oblasti služeb

Popis metod a nástrojů řízení kvality představených v několika přechozích kapitolách lze považovat pouze za určitý reprezentativní vzorek nejčastěji užívaných postupů při řízení kvality. Existuje však množství dalších metod, komplexních i dílčích přístupů, specifických nástrojů. Tato kapitola představuje ve stručnosti některé z nich.

Specificky pro oblast služeb byla v 80. letech ve Spojených státech amerických vyvinuta **metoda hodnocení kvality služeb SERQUAL**. Jejím základním kamenem je tzv. paradigma rozporu mezi představami zákazníků a tím jaká služba je jim

poskytnuta. Výzkum pomocí metody SERVQUAL je založen na tzv. GAP modelu, tzn. modelu mezer.¹⁵⁴ Podle SERVQUAL přístupu lze rozlišit pět dimenzí kvality služeb¹⁵⁵:

- Prostředí (*tangibles*), vzhled místa poskytování služby, vybavení prostor, vystupování pracovníků atd.
- Spolehlivost (*reliability*), schopnost poskytovatele naplnit slíbené služby dle očekávané úrovně.
- Vstřícnost (*responsiveness*), schopnost poskytovatele porozumět specifickým potřebám a přáním klientů a umět je naplnit.
- Způsobilst (*assurance*), kompetence poskytovatele vytvářet požadované služby. Zahrnuje vědomosti, důvěryhodnost atd.
- Empatie (*empathy*), schopnost vcítit se do pocitů a přání klientů (individuální přizpůsobení služby, chování při krizových situacích atd.).

Přímo pro prostředí nestátních organizací v České republice byl vytvořen **procesní model PAN**, který je produktem nestátního subjektu Neziskovky.cz (dříve Informační centrum neziskových organizací). Procesní model PAN mapuje, popisuje a analyzuje jednotlivé procesy v neziskové organizaci. PAN je prezentován jako komplexní řešení, jak efektivně řídit neziskovou organizaci a zároveň ji připravit na přijetí standardů kvality sociálních služeb. Lze ho využít jako podklad pro strategický plán organizace a pro realizaci evropských projektů.¹⁵⁶

Z modelů, které přímo nesouvisí s oblastí péče ohrožené děti a rodiny, ale jsou v sociálních službách využívány pro jinou cílovou skupinu (seniory), lze jmenovat model **E-Qualin**. Jde o evropský model měření a zvyšování kvality, do něhož se

¹⁵⁴ Podrobnější informace o metodě jsou dostupné například z webových stránek: <http://www.servqual.estranky.cz/clanky/whatis.html> [cit. 2017-07-14].

¹⁵⁵ HOLASOVÁ, MALÍK, V. (2014), s. 32.

¹⁵⁶ Informace o modelu jsou dostupné z webu www.neziskovky.cz [cit. 2017-05-31].

zapojila prostřednictvím Asociace poskytovatelů sociálních služeb i Česká republika. Model *E-Qalin* se člení na dvě oblasti:

1. Struktury a procesy, v jejichž rámci jsou postupy, nástroje a principy organizace. Struktury a procesy jsou analyzovány PDCA cyklem (*Plan, Do, Check, Act*, viz kapitolu 5.5. této analýzy), který je v modelu *E-Qalin* doplněn důrazem na zapojení příslušných osob, tzv. aspektem *Involve*. Vedle plánování, realizace, ověřování a zlepšení je neustále zjišťováno a v daném kritériu hodnoceno zapojení zúčastněných osob, resp. relevantních zainteresovaných partnerů.
2. Výsledky, které jsou získávány z výše uvedených procesů a kvantifikovány prostřednictvím ukazatelů. V rámci této modelové části je analyzováno, jaké dílčí výsledky organizace mohou být dosaženy a jak mohou být plánovány a řízeny.

Model umožňuje kritický pohled na zařízení z pěti různých perspektiv. V rámci oblasti „struktury a procesy“ jde o perspektivy uživatelů, zaměstnanců, vedení, okolí a učící se organizace. V rámci oblasti „výsledky“ se jedná o uživatele, zaměstnance, vedení, společenské působení a orientaci na budoucnost. Filosofie modelu *E-Qalin* je založena na pěti fundamentálních principech lidských práv a hlásí se k *Evropské chartě práv a svobod seniorů v pobytových zařízeních*. Základními etickými zásadami a hodnotami jsou důstojnost, čestnost, tolerance, připravenost k dialogu a řešení konfliktu, empatie, svoboda a sebeurčení a osobní integrita. *E-Qalin* je orientován na soustavný rozvoj v oblastech ekologické, sociální, kulturní a ekonomické přijatelnosti a umožňuje národní diferenciaci.¹⁵⁷

Za doplňkové aktivity na poli kvality v oblasti sociálních služeb lze uvést několik certifikátů, které osvědčují kvalitu jednotlivých poskytovatelů. Je nutno předeslat, že

¹⁵⁷ Informace o modelu jsou dostupné z: <http://www.apsscr.cz/eqalin/cz/model-e-qalin> [cit. 2017-06-23].

tyto aktivity směřují zpravidla do oblasti služeb sociální péče. V první řadě jde o **Značku kvality v sociálních službách**, která je systémem externí certifikace pro některé sociální služby zaměřené zejména na seniory (domov pro seniory, domov se zvláštním režimem, pečovatelská služba) nebo na osoby se zdravotním postižením (denní stacionáře, centra denních služeb, sociálně terapeutické dílny). Nositelem značky je Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR. Kvalita je hodnocena formou hvězdiček (podobně jako ubytovací zařízení v oblasti cestovního ruchu). *Značka kvality v sociálních službách* je zařazena do vládního *Programu Česká kvalita*.¹⁵⁸ Širší záběr má ocenění **Cena kvality v sociální péči** (v roce 2016 proběhl již 11. ročník tohoto ocenění), která je udílěna v kategoriích poskytovatelé sociálních služeb pro seniory, terénní sociální služby pro seniory, poskytovatelé sociálních služeb pro osoby ohrožené sociálním vyloučením a poskytovatelé sociálních služeb pro děti. V rámci ceny jsou udílěna i individuální ocenění pro jednotlivce působící v oblasti sociálních služeb. Cílem projektu je „hledat, podporovat a každoročně morálně oceňovat ty jednotlivce a instituce, kteří v této náročné době vytvářejí komfortní prostředí a stabilní zázemí pro uživatele všech typů sociálních služeb. Výjimeční jsou poskytovatelé zejména tehdy, když svým postojem k práci potvrzují, že kvalita je především v profesionalitě a osobním přístupu.“¹⁵⁹

Velmi široký je rovněž rozsah **nástrojů řízení kvality**. Jako příklad se vztahem k sociální oblasti lze uvést etické kodexy, profesní standardy, supervizní postupy při řízení kvality, evaluace, případové studie, sociodemografické analýzy a mnohé další. Doplňkovými aktivitami jsou například šíření příkladů dobré praxe, oceňování kvalitních pracovišť (ve veřejné správě například soutěž přívětivý úřad¹⁶⁰, v sociální oblasti certifikáty a ceny kvality). Dílčí metodou managementu kvality je rovněž

¹⁵⁸ Informace o *Značce kvality sociálních služeb* jsou dostupné z: <http://www.znackakvality.info/> [cit. 2017-06-26].

¹⁵⁹ Informace o *Ceně kvality v sociální péči* jsou dostupné z: <http://www.osetrovatelskapece.cz/home/cena-kvality/> [cit. 2017-06-26].

¹⁶⁰ Jednou ze součástí hodnocení úřadů je kritérium využívání metod kvality (CAF, MA21, EFQM, ISO) a nástrojů řízení kvality (benchmarking, Balanced Scorecard, procesní řízení).

controlling, který prostřednictvím kvantitativních údajů poskytuje vedení organizace důležité informace o její činnosti. Může jít o samostatnou pozici v rámci organizace bez rozhodovacích pravomocí. Úkolem controllingu je shromažďovat číselné (ekonomické a výkonové) údaje, provádět jejich analýzu, srovnávat je s údaji za předchozí období a hledat příčiny odchylek. Účastní se rovněž plánování, příprav a hodnocení rozpočtu atd. V České republice je controlling běžný v podnikatelské sféře, mezi organizacemi, které se pohybují v sociální oblasti se tato samostatná pozice prakticky nevyskytuje.

4.5. Závěry kapitoly 4

Z přehledu metod uvedených ve 4. kapitole této studie je zřejmé, že metody a nástroje řízení kvality využívané v podnikové sféře ovlivňují i obdobné procesy probíhající ve veřejném sektoru či přímo v sociální sféře. Stejně jako v případě základních koncepcí (pojetí) kvality platí, že je nutno i v případě metod a řízení kvality zohledňovat specifičnost sociální práce a služeb. V předchozí kapitole bylo vysvětleno, že ve sféře služeb a obtížně „měřitelných“ výsledků sociální práce je řízení kvality obecně náročnější než v ziskové či výrobní sféře. Dochází tak k velkým diskusím, zda jsou některé koncepty z tržní oblasti (např. normy ISO) zcela použitelné pro oblast sociální práce: „V oblasti sociální práce je většinou kladen důraz na silnější vnímání hodnot organizační kultury v oblasti požadavků na kvalitní jednání než v komerční sféře. Aktéři v sociální práci by si měli být vědomi toho, že přes dodržování všech metod managementu kvality vždy zůstane jistá část práce, kterou lze jen obtížně popsat, a ještě obtížněji řídit“.¹⁶¹ V České republice jsou základním nástrojem řízení kvality **standardy kvality**, které jsou zaváděny od konce minulého století. Shodný znakem všech metod přejímaných z podnikatelské sféry je, že veřejný sektor je dotváří a přetváří podle svých potřeb. „Čisté“ koncepty, v nichž je hodnocení založeno na různých faktorech (ekonomické výsledky, spokojenost

¹⁶¹ Tamtéž, s. 25. Autorka dodává, že „jelikož má oblast sociální práce svá specifika (například procesní postupy, obtížná standardizovatelnost, vysoká spoluúčast klienta na poskytování služeb atd.), jeví se jako užitečné rozvíjet vlastní koncept managementu kvality, než se obtížně přizpůsobovat stávajícím“.

zákazníka, kvalita personálu atd.), jsou různými způsoby modifikovány. Důvodem je především obtížnější uchopitelnost **výsledku činnosti**. Návrhová část dokumentu se proto věnuje nejenom tématu procesů a metod řízení kvality, ale i fundamentální otázce, k čemu má toto řízení směřovat (co lze považovat za „kvalitní výsledek“ činnosti systému péče o ohrožené děti).

5. Analýza současného stavu sledování kvality činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí a dalších orgánů veřejné správy

5.1. Řízení kvality v oblasti výkonu veřejné správy

Za procesy řízení kvality ve veřejné správě odpovídá v České republice v obecné formě Ministerstvo vnitra. Poradním orgánem vlády je Rada kvality České republiky, která se zaměřuje na podporu rozvoje řízení a uplatňování *Národní politiky kvality v České republice* (v souladu s politikou podpory kvality Evropské unie)¹⁶². Mezi odbornými sekci tohoto orgánu jsou rovněž sekce „Kvalita ve veřejné správě“ nebo „Kvalita služeb sociálního začleňování“. Podle dokumentu Ministerstva vnitra *Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě* z roku 2016, která mimo jiné obsahuje situační analýzu využívání řízení kvality ve veřejné správě, uplatňují orgány veřejné správy metody řízení kvality pouze ojediněle a nesystematicky. Jako důvod zavádění systému řízení kvality jsou uváděny dílčí povinnosti jako příklad zajištění bezpečnosti informací a dat a řízení rizik. Na úrovni samosprávných celků (obcí a krajů) jsou nejčastěji využívanými metodami a nástroji řízení kvality model CAF (cca 60 úřadů)¹⁶³, normy ISO 9001 (cca 30 úřadů), model Excellence EFQM (cca 10 úřadů), Místní agenda 21 (cca 80 úřadů) a benchmarking (73 obcí a všech 14 krajů). Některé ze samosprávných úřadů mají implementováno více metod kvality. Ministerstvo vnitra jako gesční orgán každoročně oceňuje vybrané úřady Cenou Ministerstva vnitra za kvalitu ve veřejné správě. Jak vyplývá z přehledu držitelů, úřady jsou zpravidla oceňovány za implementaci modelu CAF, normy ISO nebo realizaci Místní agendy 21.¹⁶⁴

¹⁶² Informace jsou dostupné z webu: <http://www.npj.cz/rada-kvality-cr#scroll> [cit. 2017-06-12].

¹⁶³ Mnohé z úřadů však tuto metodu řízení kvality opustily po skončení projektů financovaných z Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů. Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě, s. 48.

¹⁶⁴ Informace jsou dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/seznam-drzitelu-ceny-ministerstva-vnitra-za-kvalitu-ve-verejne-sprave-rocnik-2016.aspx> [cit. 2017-06-13].

Důvodem pro poměrně nízkou míru rozšíření nástrojů řízení kvality ve veřejné správě je několik. Základním předpokladem úspěšnosti a udržitelnosti těchto nástrojů je zájem vedení. V podmínkách územních samospráv jde o faktor, který je ovlivňován volebními cykly či jinými politickými změnami. V některých již realizovaných případech zavádění tohoto systému šlo o tzv. „projektovou“ aktivitu, do níž byl zapojen pouze úzký okruh zaměstnanců (obvykle přímo zapojených do projektu). Ze strany ostatních zaměstnanců byly pak tyto aktivity vnímány jako „práce navíc“. Některé modely řízení kvality jsou spojeny s administrativně náročným vznikem interní řídicí dokumentace (například normy ISO). Pro některé procesy – mimo jiné pro agendy vykonávané v sociální oblasti – je pak velmi složité stanovit měřitelné parametry.

V minulosti se vláda snažila o systematictější přístup k této problematice. Již v roce 2011 bylo rozhodnuto o standardizaci činnosti veřejné správy (resp. výkonu státní správy a přenesené působnosti, do níž spadá i agenda sociálně-právní ochrany dětí). Vládní dokumenty však sledovaly především oblast efektivity výkonů (nastavený standard byl jednou z variantních řešení spravedlivého financování přenesené působnosti vykonávané obcemi) a nastavení personálních a technických podmínek pro výkon příslušné agendy.¹⁶⁵ Standard byl v tomto pojetí vnímán úkonově. Jeho základem se měl stát proces, který „bude vymodelován pomocí speciální metodiky (procesní a nákladový business model). Nárok na výplatu bude po naplnění celého procesu (obdobný mechanismus jako ve zdravotnictví).“ Vládní materiál dovozoval, že „k zavedení tohoto systému financování je zapotřebí ke všem agendám, které obce vykonávají v přenesené působnosti, nastavit optimální procesní postupy

¹⁶⁵ *Analýza aktuálního stavu veřejné správy a navazující usnesení vlády č. 924 ze 14. prosince 2011.* Součástí usnesení byl například úkol „o nejpozději ke dni 1. ledna 2014 financování přeneseného výkonu státní správy prostřednictvím standardů na pilotním projektu jedné vybrané agendy v působnosti Ministerstva vnitra.“ Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/usneseni-vlady-c-924-2011-pdf.aspx [cit. 2017-01-06].

(standards)¹⁶⁶. Zavedení standardů bude využito pro úhradu činností vykonaných v přenesené působnosti. Mělo by vést k jednotnému výkonu přenesené působnosti obcemi. Pro nastavení standardů budou využity výstupy z Registru práv a povinností a z projektu procesního modelování agend.“ Projekt procesního modelování agend měl zajistit „především metodiku procesního modelování agend veřejné správy spolu s modelovacím nástrojem (software), který bude schopen zkalkulovat kolik výkon každé agendy (činnosti) stojí, kolik osob se na jejím výkonu musí podílet a jaká doba je potřeba k tomuto výkonu.“ Pomocí výše uvedené metodiky a softwaru měly být „vymodelovány vzorové agendy, podle kterých následně začnou modelovat své agendy také ostatní orgány veřejné správy.“ Procesní modely jednotlivých agend měly být následně verifikovány příslušným odpovědným ústředním orgánem státní správy. Tímto způsobem měl být stanoven standard ke každé agendě, představující „optimální proces zajištění jednotlivých činnosti, včetně daných vzorů personálního obsazení počtů úředníků a finančních nákladů na zajištění vykonávaných činností“.¹⁶⁷ Z uvedených citací je zřejmé, že modelace agend vycházela z povědomí o procesně poměrně jednoznačných správních úkonech (vydávání průkazů, povolení a dalších rozhodnutí).

V případě agendy sociálně-právní ochrany dětí, kde značnou část agendy tvoří výkon sociální práce, by (softwarová) modelace procesů a stanovení kritérií financování představovaly velmi komplikovaný proces.¹⁶⁸ Bylo tedy nutno hledat kompromis mezi procesním modelování agend a modely řízení kvality známými ze sociální oblasti. Tímto kompromisem se staly **standards kvality sociálně-právní ochrany dětí**.

¹⁶⁶ Tento princip bude dle dostupných informací poprvé využit při modelaci příspěvku obcím na výkon státní správy pro rok 2018. Půjde však pouze o agendu vydávání občanských průkazů.

¹⁶⁷ Tamtéž.

¹⁶⁸ K určitým modelacím i tak došlo v-souvislosti s vývojem Informačního systému sociálně-právní ochrany dětí. Šlo například o procesy vyhodnocování situace dítěte, individuálního plánování atd. Informační systém však i nadále zůstává pouze ve fázi záměru.

5.2. Orgány sociálně-právní ochrany

Jak bylo řečeno, výše popsané záměry procesní modelace agend zůstaly pouze ve fázi strategických dokumentů a realizace dílčích „pilotních“ projektů, které měly tyto procesy ověřit v praxi. Z tohoto pohledu představuje **standardizace orgánů sociálně-právní ochrany** do jisté míry paralelní proces celkového záměru, které však nebyl doposud naplněn. Bylo rovněž zmíněno, že výkon této oblasti přenesené působnosti se od ostatních úředních činností zásadně liší. Orgány sociálně-právní ochrany jsou vedle klasické úřední agendy povinny využívat metody sociální práce (vyhodnocování situace dítěte a rodiny, individuální plánování, metody případové práce atd.), což klade zcela jiné požadavky na výkon a hodnocení práce.

Záměr určitým způsobem standardizovat výkon veřejné správy byl v případě orgánů sociálně-právní ochrany dětí uskutečněn prostřednictvím zavedení povinnosti řídit se standardy kvality sociálně-právní ochrany dětí. Uvedená povinnost byla zavedena novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí, účinnou od 1. ledna 2013.¹⁶⁹ Pro zavedení standardů kvality sociálně-právní ochrany bylo stanoveno přechodné dvouleté období a byly vytvořeny určité podpůrné mechanismy.¹⁷⁰ Standardizace jsou součástí trendu, který prostupuje celou sociální oblast v České republice, a to postupovat od **nezávazných doporučení k povinným a závazným pravidlům**.¹⁷¹

Podle obecné úpravy § 9a zákona o sociálně-právní ochrany dětí (která se vztahuje i na pověřené osoby), standardy kvality sociálně-právní ochrany obsahují:

- a) Principy a bodové hodnocení výkonu sociálně-právní ochrany.

¹⁶⁹ Novela zákona byla zveřejněna ve sbírce zákonů pod č. 401/2012 Sb.

¹⁷⁰ Šlo zejména o realizaci individuálního projektu Ministerstva práce a sociálních věcí a cílené výzvy pro obce a kraje v rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost.

¹⁷¹ Obecně ke konceptu standardů viz kapitolu 7.1. této analýzy. Doporučující charakter standardů se v počátečních fázích projevoval například dobrovolným charakterem inspekci, který posléze přešel v povinnost inspekce strpět a aktivně s nimi spolupracovat.

- b) Standardy sociální práce s klientem.
- c) Standardy personálního a organizačního zajištění výkonu sociálně-právní ochrany.
- d) Technicko-provozní zajištění sociálně-právní ochrany.

Znění kritérií standardů bylo formulováno tak, aby odpovídalo prostředí správního orgánu, který je oprávněn vykonávat pouze to, co mu právní úprava dovoluje. Autoři návrhu příslušné vyhlášky se zároveň chtěli vyhnout „formalismu písemných dokumentů“ (viz kapitolu 7.2. této analýzy), když pouze u několika kritérií (pouze u 4 z celkových 14) je vyžadována písemná forma zpracování.¹⁷² Není navíc požadována samostatná dokumentace, písemná pravidla mohou být zahrnuta ve vnitřních předpisech platných pro celý úřad (například organizační řád, pracovní řád atd.) Praxe však (snad pod dojmem přístupů uplatňovaných v oblasti sociálních služeb) dospěla k tomu, že mnohé z úřadů mají písemně popsána všechna kritéria, včetně těch, která jsou ryze praktického charakteru a jsou kontrolovatelná prostým vizuálním způsobem (prostory a prostředí úřadu, materiální vybavení atd.).

Podrobná kritéria standardů kvality upravuje příloha č. 1 prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálně-právní ochraně dětí. Kritéria jsou formulována zejména s ohledem na činnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, některá kritéria se však přiměřeně vztahují rovněž na obecní úřady, krajské úřady, Ministerstvo práce a sociálních věcí a Úřad pro mezinárodně-právní ochranu dětí.

Naprostou většinu ze 14 standardů kvality lze označit za procesí kritéria, což vyplývá z charakteru činnosti orgánu sociálně-právní ochrany jako správního úřadu. Kritéria lze rozdělit na pravidla upravující:

¹⁷² Tento přístup však nebyl dodržen u standardů kvality pro pověřené osoby (příloha č. 2 a č. 3 prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálně-právní ochraně dětí), které byly vedeny snahou o co největší shodu se standardy sociálních služeb (z důvodu záměru budoucího sjednocení systému pověřených osob a sociálních služeb).

- Způsob poskytování „služby“ ve vztahu ke klientovi (místní a časová dostupnost; prostředí a podmínky; informovanost o výkonu sociálně-právní ochrany).
- Personální zajištění agendy (kritérium počtu zaměstnanců, přijímání a zaškolování, profesní rozvoj zaměstnanců).
- Širší koordinaci ochrany dětí (kritéria prevence a návaznosti výkonu sociálně-právní ochrany dětí na další subjekty).
- Případovou práci (přijetí oznámení, posouzení naléhavosti a přidělení případu; jednání, vyhodnocování a individuální plán ochrany dítěte, kontrola případu, vedení dokumentace).
- Další související procesy (rizikové a nouzové situace, vyřizování stížností).

Jednotlivé oblasti standardů se přitom prolínají. Například kritérium prostředí a podmínek má zajistit nejenom odpovídající „pro-klientské“ prostředí úřadu, ale zároveň i podmínky pro práci příslušných pracovníků a podobně.

Východiskem pro znění standardů byla především situace v oblasti fungování orgánů sociálně-právní ochrany dětí, kde byly výzkumy zjištěny závažné systémové nedostatky¹⁷³. Bylo poukazováno na nedostatečný počet sociálních pracovníků, kteří tak řeší neúměrně vysoký počet případů. Největší deficit byl spatřován v možnosti přímé práce s rodinami, šetření v terénu, vyhledávání zájemců o náhradní rodinnou péči a práce s dětmi v nepříznivé životní situaci (například umístěných v ústavní

¹⁷³ Jde zejména o výzkum KUCHAROVÁ, Věra a kol., *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., 2010; již citovanou *Analýzu legislativy, řízení a financování systému péče o ohrožené děti* a další. Analýza Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí byla zpracována s cílem definovat potřeby pracovišť k dosažení optimálních podmínek výkonu sociálně-právní ochrany. Výzkumu se zúčastnilo celkem 196 pracovišť, tedy velmi reprezentativní vzorek (v době výzkumu vykonávalo agendu sociálně-právní ochrany dětí 205 obcí s rozšířenou působností a v různé míře intenzity dalších cca 80 úřadů městských obvodů a městských částí).

výchově). Z výzkumu vyplynula potřeba zvýšení počtu sociálních pracovníků o cca 30 %, tedy zhruba na 2 500 pracovníků.

Při zavádění standardů tak byla (vedle záměru sjednocení postupů) zdůrazňována především otázka personálního a provozního zajištění výkonu této agendy (včetně snížení nepřiměřeného počtu klientů na jednoho pracovníka): „standardizace by měla znamenat stanovení závazných postupů v rámci výkonu příslušné správní činnosti a také minimálních parametrů pro její kvalitní výkon: lhůt, počtu pracovních úvazků, s nimi spojených kvalifikačních předpokladů atd. V případě výkonu sociálně-právní ochrany dětí tak bude předmětem standardů např. počet klientů, jejichž situaci příslušný pracovník současně řeší (dnes na některých úřadech dosahuje počet otevřených případů na jednoho pracovníka i několika stovek – zajistit v tomto množství kvalitní ochranu práv dětí je prakticky nemožné), otázka dostupnosti (určitá forma pohotovosti) či technického zabezpečení (jako příklad lze uvést samostatnou místnost pro komunikaci s klienty na každém úřadu obce s rozšířenou působností). Součástí standardů bude i úprava přístupů (např. nediskriminace) a pracovních postupů (vyřizování stížností, způsob komunikace s klienty, samostatnou otázkou zde bude například oblast komunikace s dětmi atd.). Zpracované (a pilotně ověřené) standardy by se následně měly promítnout do způsobu financování příslušné agendy. Při stanovení výše příspěvku obcím bude napříště hrát roli nejenom velikost správního obvodu či počet obyvatel, ale řada dalších kritérií (u agendy sociálně-právní ochrany dětí např. sociodemografická situace, počet řešených případů a jejich náročnost, míra rizikových faktorů jako je nezaměstnanost, výskyt sociálně-patologických jevů atd.).“¹⁷⁴

V souladu s výše citovanou koncepcí se jedním ze zásadních podkladů pro nastavení klíčového personálního standardu stala *Sociodemografická analýza* (mapy

¹⁷⁴ MACELA Miloslav. *Reforma systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti*. Sociální práce/Sociální práca. 2012, 12 (3), s. 45 až 48. ISSN 1213-6204.

ohrožení dětí a rodin v České republice)¹⁷⁵. Personální standard pracovišť je nastaven prostřednictvím počtu úvazků odborných sociálních pracovníků. Podobný systém byl zmíněn při popisu metody řízení kvality formou benchmarkingu (viz kapitolu 5. 4. této analýzy). Při stanovování „standardního“ počtu se však z výsledků benchmarkingu nevycházelo. Příslušné kritérium standardů (č. 4b přílohy č. 1 prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálně-právní ochraně dětí) použilo kombinaci dvou veličin pro stanovení optimálního počtu pracovníků. Vedle náročnosti sociální práce jde o počet sociálních pracovníků ve vztahu ke všem dětem (osobám do 18 let věku) s trvalým pobytem ve správním obvodu příslušné obce s rozšířenou působností (minimálně jeden sociální pracovník na 800 dětí). Tento počet byl do jisté míry zvolen z pragmatických důvodů. V době přijetí zákona pracovalo na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností v agendě sociálně-právní ochrany celkem 2 050 pracovníků (na více než polovině pracovišť zároveň docházelo k dělení úvazků či kumulaci agend, při přepočtu na čisté úvazky šlo o 1 928 pracovníků). Vzhledem k počtu dětí vyrůstajících v České republice by prostý přepočet znamenal navýšení na 2 435 pracovníků (tedy téměř na stav požadovaný předchozími analýzami systému).

Kvantitativní parametr je však pouze výchozím kritériem pro stanovení počtu zaměstnanců. Toto kritérium je dále upravováno „náročností výkonu sociálně-právní ochrany (sociální práce) v daném regionu.“ Pro definici této náročnosti byla využita již zmíněná *Sociodemografická analýza*. Na základě výstupů analýzy došlo k rozdělení obcí do několika skupin podle náročnosti sociální práce. Pro každou z těchto skupin bylo definováno pásmo, v němž by se měl úřad při stanovení optimálního počtu pracovníků pohybovat (v intervalu od 600 do 1000 dětí žijících ve správním obvodu na jednoho sociálního pracovníka). Záměr personálního posílení úřadů se podařilo prostřednictvím standardů naplnit (viz tabulku č. 5). Zároveň došlo

¹⁷⁵ *Manuál implementace standardů kvality sociálně-právní ochrany pro orgány sociálně-právní ochrany*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2014. V úvodu k manuálu je uvedeno, že „účelem procesu standardizace je faktické zvyšování kvality poskytované sociálně-právní ochrany, a nikoliv formální naplňování zákonné povinnosti prostřednictvím zpracování rozsáhlých písemných dokumentů“.

k poměrně razantnímu navýšení dotace státu na výkon agendy sociálně-právní ochrany dětí (ze 739 mil. Kč v roce 2012 na 1,3 mld. Kč v roce 2017).

Tabulka č. 5: Vývoj počtu zaměstnanců orgánů sociálně-právní ochrany dětí na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností v letech 2007 až 2016.¹⁷⁶

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1727	1757	1790	1803	1808	1934	2107	2419	2514	2576

V rámci procesu standardizace pak došlo rovněž k úpravě některých procesů v rámci úřadů. Mnohá z kritérií mají přesah do „celkového provozu“ úřadů a jejich personálního řízení. Činnost orgánu sociálně-právní ochrany přitom vyžaduje v rámci úřadu specifické postupy (například nepřetržitá doba výkonu sociálně-právní ochrany dětí, která se vymyká běžným úředním hodinám či pracovní době úřadu). Spolu s faktem, že agenda sociálně-právní ochrany je hrazena (na rozdíl od všech ostatních agend vykonávaných v přenesení působnosti) samostatnou dotací Ministerstva práce a sociálních věcí, to vede k určité izolovanosti a psychologickému (a někdy i prostorovému) oddělování této agendy od zbytku úřadu. Zapomíná se přitom, že orgánem sociálně-právní ochrany dětí je příslušný úřad jako celek¹⁷⁷, do něhož jsou zařazeni pracovníci, kteří jsou pověřeni přímým výkonem práce s rodinami a dětmi.

Výsledky procesu standardizace orgánů sociálně-právní ochrany prozatím čekají na komplexní zhodnocení. Výběrové rozhovory se zástupci orgánů sociálně-právní ochrany na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (jak vedoucí oddělení, tak „řadoví“ sociální pracovníci) vedené v rámci realizační fáze tohoto

¹⁷⁶ Zdroj: Roční výkaz o výkonu sociálně-právní ochrany V-20. Údaje jsou vždy k 31. 12. příslušného kalendářního roku.

¹⁷⁷ Podle § 109 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tvoří obecní úřad starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta.

výzkumu, poukázaly na zcela rozdílné přístupy k tomuto procesu a očekávaným výsledkům. Úřady lze z tohoto pohledu rozdělit do několika skupin¹⁷⁸:

- a) Pracoviště, která vnímají proces standardizace jako kvalitativní změnu. Tato pracoviště využila rámec standardů k vnitřní týmové diskusi o nastavení systému práce a komunikace s klienty. Vytváří vlastní postupy a dokumenty nad rámec písemného znění standardů. I v skupině se však liší důraz na cíle standardů. Existují úřady, které se zaměřily na výsledky práce z perspektivy klienta, zaměřují se na kvalitu a výsledky sociální práce, vydávají informační materiály pro cílové skupiny včetně dětí atd. Jiná pracoviště sledují faktor vnitřních procesů a zaměřují se na řízení zaměstnanců, časovou efektivitu jejich práce atd.
- b) Pracoviště, která naplnila standardy jako formální povinnost uloženou zákonem. Na těchto pracovištích byly zpracovány písemné dokumenty standardizace (někdy s využitím externích zdrojů). Došlo k dílčím změnám, zaměřeným na kvantifikovatelná kritéria či vnější znaky (přijetí nových pracovníků, zřízení jednací místnosti pro práci s klienty). K zásadním změnám v charakteru činnosti úřadu však nedošlo.
- c) Pracoviště, kde jsou standardy kvality zaváděny a naplňovány s obtížemi (některá zásadní kritéria nejsou naplněna), protože vedení úřadu (tajemník, samospráva) k nim zaujalo negativní postoj.

Rozdílné jsou rovněž zkušenosti jednotlivých úřadů se samotným procesem standardizace (způsobem zavádění standardů):

¹⁷⁸ Tato analýza nebyla primárně zacílena na kvantitativní výzkumy mezi jednotlivými cílovými skupinami, proto není ani u „skupin“ úřadů uváděna kvantifikace. Z poznatků zpracovatele však vyplývá, že převažuje skupina úřadů, které přistoupily k procesu zavádění standardů jako k naplnění formální povinnosti. Zaznamenávají sice určité pozitivní dopady (noví zaměstnanci), nicméně celkově je tento proces vnímán jako „nadirigovaný“ seshora.

- a) Pouze na některých úřadech byl do zavádění standardů kvality zapojen úřad jako celek (proces byl aktivně řízen tajemníkem úřadu, byl do něho zapojen zástupce samosprávy s odpovědností za sociální oblast atd.).
- b) Na většině úřadů bylo zavádění standardů svěřeno jako úkol příslušnému odboru sociálních věcí či dokonce oddělení sociálně-právní ochrany. Tyto podřízené útvary však nemají kompetence rozhodnout o zásadních personálních otázkách, vybavení úřadu, organizační struktuře a podobně, což způsobovalo určité komunikační problémy uvnitř úřadu.
- c) Některá pracoviště pojala proces standardizace jako „oddělenou“ projektovou aktivitu. Nově přijatí zaměstnanci na dobu určitou financovaní z grantů poskytnutých v rámci výše zmíněných výzev na podporu zavádění standardů kvality sociálně-právní ochrany, byli „zaúkolováni napsáním standardů“. Tito zaměstnanci (bez užších vazeb na stávající tým) vytvořili v rámci svého časově omezeného působení příslušné dokumenty, které však vznikaly bez sepětí s praxí a neměly proto na ni zásadní dopad. Povinnost zavést standardy byla tímto způsobem formálně naplněna.

Bylo již uvedeno, že hlavním „hmatatelným“ výsledkem procesu standardizace orgánů sociálně-právní ochrany je navýšení počtu pracovníků na příslušných pracovištích obecních úřadů obcí s rozšířenou působností o cca 20 %. Chybí však zhodnocení skutečnosti, zda se navýšení počtu zaměstnanců promítlo do lepší kvality naplňování nejlepšího zájmu dětí, resp. ochrany dětí v České republice.¹⁷⁹ Vedoucí orgánů sociálně-právní ochrany v této souvislosti poukazují na nedostatek „kvalitních“ zájemců o práci v oblasti ochrany dětí (bez ohledu na počty absolventů příslušných oborů na vysokých školách). Byl sice vytvořen prostor pro přijetí nových pracovníků, počet zájemců je velmi malý nebo je jejich úroveň (a to i v případě kvalifikovaných osob) nízká. Mnozí z vystudovaných sociálních pracovníků míří mimo obor nebo do jiné oblasti v rámci sociální práce. Práce sociálního pracovníka v orgánu sociálně-právní ochrany je vnímána jako obtížná a přitom nedoceněná

¹⁷⁹ Tato otázka by vyžadovala samostatný podrobnější výzkum.

(nejde přitom jen o finanční ocenění, ale také o „profesní prestiž“, a to nejen ve vztahu k široké veřejnosti, ale i mezi lidmi, kteří pracují v oblasti sociální práce nebo péče o ohrožené děti).

Poměrně krátká existence standardů kvality pro orgány sociálně-právní ochrany dětí je rovněž příčinou, proč neexistuje zhodnocení dopadu na další orgány, zejména krajské úřady a případně i na nejnižší složku systému, obecní úřady. **Krajské úřady** jsou ve dvojí roli kontrolního a kontrolovaného subjektu. Na rozdíl od obecních úřadů obcí s rozšířenou působností není v jejich případě vytvořen přímý finanční vztah k Ministerstvu práce a sociálních věcí, týkající se financování agendy sociálně-právní ochrany. **Obecní úřady** se zásadně liší svou velikostí. Většina z nich nemá stálé personální obsazení (starosta často pracuje v neuvolněné funkci, k dispozici je pouze „účetní“ na částečný úvazek), například kritéria týkající se personálních záležitostí jsou tak pro ně irelevantní. Mohou se účinně podílet například na zajištění informovanosti o výkonu sociálně-právní ochrany, případně na preventivních aktivitách. V praxi však tento potenciál není příliš využíván. Standardy kvality se vztahují i na **Úřad práce ČR**, který je však pouze plátcem dávek péčovské péče a do přímé práce s rodinami se nezapojuje. Naprostá většina kritérií standardů sociálně-právní ochrany dětí upravuje záležitosti, které jsou mimo působnost tohoto státního úřadu. Vlastní, velmi stručné standardy (resp. přehled o naplňování příslušných kritérií) zpracoval také **Úřad pro mezinárodně právní ochranu dětí**.¹⁸⁰

Činnost orgánů sociálně-právní ochrany je rovněž limitována celou řadou vnějších faktorů (viz kapitolu č. 4.5. této analýzy), které příslušné pracoviště nedokáže ovlivnit. S ohledem na všechny uvedené limity je tedy zřejmé, že standardy sociálně-právní ochrany samy o sobě nepostihují kvalitu ochrany nejlepšího zájmu dítěte. Zabývají se pouze vytvářením podmínek, aniž by hodnotily faktický dopad činnosti

¹⁸⁰ Standardy jsou dostupné z:

https://www.umpod.cz/fileadmin/user_upload/SPO/standardy_kvality_SPOD-2016.pdf [cit. 2017-07-14].

úřadu na cílovou skupinu. Pro hodnocení výsledků činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí tak bude nutno používat ještě jiné postupy nad rámec kontroly naplňování standardů kvality sociálně-právní ochrany.

Vedle standardů kvality je dalším z využívaných nástrojů pro řízení kvality činnosti orgánů sociálně-právní ochrany dětí **benchmarking**. Je aplikován jen u některých orgánů (jde o pracoviště působící v rámci obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, které jsou členy již zmíněné *Benchmarkingové iniciativy*). V rámci benchmarkingu jsou evidována vybraná sociodemografická data (počet obyvatel a počet dětí v příslušném správním obvodu, míra nezaměstnanosti, počet dětí v náhradní rodinné péči, počet dětí v ústavní péči, počet náhradních rodin atd.) a porovnávány údaje o výkonech orgánu sociálně-právní ochrany, z nichž některé jsou vykazovány zároveň v oficiálním výkazu Ministerstva práce a sociálních věcí¹⁸¹ (počty zaměstnanců dle odborností, náklady na výkon sociálně-právní ochrany celkový počet případů řešených úřadem, jmenování úřadu opatrovníkem, počet nařízených dohledů, počet dohod o výkonu pěstounské péče uzavřených úřadem, počet pořádaných případových konferencí, počet zásahů v době tzv. pohotovostní služby, počet soudních jednání atd.). Údaje shromažďované a hodnocené v rámci benchmarkingové iniciativy jsou však podrobnější a komplexnější. Mezi hodnocenými položkami je například i „míra náročnosti sociální práce“. Stejně jako standardy však ani benchmarking nepřekračuje hranice „úřadu“. Zabývá se podmínkami činnosti orgánu sociálně-právní ochrany, a nikoliv dopady na cílovou skupinu. Poskytuje sice podrobnější údaje než standardní výkaznictví, odpovídá však konceptu sledování „kvality“ z perspektivy zadavatele či poskytovatele služby, a nikoliv z perspektivy kvality života ohrožených dětí a rodin.

5.3. Závěry kapitoly 5

V rámci činnosti orgánů veřejné správy, které se podílejí na systému péče o ohrožené děti jsou využívány různé metody a nástroje řízení kvality. Jde však

¹⁸¹ Výkaz V(MPSV) 20-01 Roční výkaz o výkonu sociálně-právní ochrany.

zpravidla o individuální aktivity jednotlivých úřadů či územních samosprávných celků. Proklamovaná standardizace činnosti orgánů veřejné správy, která má být součástí její celkové reformy, doposud neproběhla. Orgány sociálně-právní ochrany (zejména obecní úřad obcí s rozšířenou působností a krajské úřady), jejichž činnost je od roku 2013, resp. 2015 regulována mj. standardy kvality sociálně-právní ochrany, tak v tomto smyslu představují určitou výjimku. Je však zřejmé, že by bylo chybou tato pracoviště „vyčleňovat“ z výkonu přenesené působnosti a veřejné správy jako celku. Budou-li existovat obecná pravidla a postupy pro řízení kvality ve veřejné správě, je nutno jim podřídít i činnost orgánů sociálně-právní ochrany. Je však nutno zároveň zohledňovat specifické funkce těchto orgánů (zejména výkon sociální práce). V rámci návrhové části je nutno řešit rovněž vztahy mezi výkonem přenesené působnosti a samosprávnými aktivitami územních celků, neboť obě tyto oblasti mají dopad na zajištění účinné ochrany dětí a kvalitu života cílové skupiny.

6. Analýza současného stavu sledování kvality v oblasti služeb pro ohrožené rodiny a děti

6.1. Úvod

Většina metod řízení kvality popsaných v 5. kapitole této analýzy je v České republice ve sféře služeb pro ohrožené děti používána spíše nahodile, na základě vlastní iniciativy poskytovatele služby. Také v oblasti poskytování služeb pro ohrožené děti a rodiny je systémově využíváno pouze řízení kvality prostřednictvím **standardů kvality**. Tato kapitola se zabývá zejména aspekty využívání standardů kvality v jednotlivých oblastech poskytování služeb pro ohrožené rodiny a děti (poskyvatelé sociálních služeb, pověřené osoby, školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ústavní výchovy, poskyvatelé zdravotních služeb, další služby). Popisuje rovněž další metody a nástroje řízení kvality, s nimiž se lze v současné době v oblasti služeb pro ohrožené rodiny a děti setkat.

6.2. Kvalita v oblasti poskytování sociálních služeb

6.2.1. Zhodnocení přínosu a limitů standardů kvality sociálních služeb

Dohled na kvalitou výkonu sociálních služeb si i po přijetí zákona o sociálních službách ponechal stát. Zákon o sociálních službách ukládá poskytovatelům sociálních služeb dodržovat standardy kvality sociálních služeb (§ 88 písm. h/ tohoto zákona), jejichž pomocí inspekce ověřuje kvalitu činností příslušného poskytovatele. Původní koncepce zákona o sociálních službách počítala s tím, že standardy kvality povedou ke změně přístupu služeb a jejich pracovníkům ke klientům, sjednocení kvality výkonu sociální práce a nastavení kontrolních postupů v rámci systému. Dalším klíčovým prvkem ovlivňování kvality služeb se měli stát sami uživatelé, kteří mohou prostřednictvím (relativně disponibilního) příspěvku na péči (resp. prostřednictvím „nákupu“ služeb) regulovat podobu poskytovatelského sektoru. Vzhledem k tomu, že většina sociálních služeb (i hrazených uživateli) je dofinancována veřejnými dotacemi, tento záměr zůstal prozatím nenaplněn. V oblasti služeb pro rodiny s dětmi, které až na výjimky spadají do skupiny služeb sociální prevence (jsou tedy poskytovány zdarma), je vliv uživatelů ještě slabší.

Hodnocení kvality činností vykonávaných podle zákona o sociálních službách je prováděno ve dvou stupních. Zákon o sociálních službách prostřednictvím institutu registrace (oprávnění k poskytování služby) stanovuje základní požadavky na poskytovatele (§ 78 a násl. zákona o sociálních službách). Mezi hlavní podmínky registrace patří odborná způsobilost a bezúhonnost pracovníků poskytovatele a odpovídající prostorové, technické a materiální zajištění služby. Zákon o sociálních službách v § 115 určuje, kdo je oprávněn v rámci služeb pracovat (sociální pracovníci, pracovníci v sociálních službách, zdravotničtí pracovníci, pedagogičtí pracovníci, manželští a rodinní poradci a další odborní pracovníci, kteří přímo poskytují sociální služby), jaké kvalifikační předpoklady musí splňovat a jak je jeho odborná úroveň dále rozvíjena (povinnost dalšího vzdělávání).¹⁸² Na právní úpravu odborné způsobilosti navazuje systém akreditovaného vzdělávání (část desátá zákona o sociálních službách), který je v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí jako akreditačního orgánu.

Druhý stupeň hodnocení probíhá na bázi zmíněných standardů kvality sociálních služeb. Zákon o sociálních službách v § 99 uvádí, že tyto standardy jsou „souborem kritérií, jejichž prostřednictvím je definována úroveň kvality poskytování sociálních služeb v oblasti personálního a provozního zabezpečení sociálních služeb a v oblasti vztahů mezi poskytovatelem a osobami.“ Plnění standardů kvality se hodnotí systémem bodů. Příloha č. 2 vyhlášky č. 505/2006 Sb., k provedení zákona o sociálních službách (dále jen „prováděcí vyhláška k zákonu o sociálních službách“), rozděluje obsah standardů kvality (celkem jde o 15 kritérií) do tří skupin:

1. Procedurální (cíle a způsoby poskytování sociálních služeb, ochrana práv osob, jednání se zájemcem o sociální službu, smlouva o poskytování sociální služby, individuální plánování průběhu sociální služby, dokumentace o poskytování

¹⁸² V případě klíčové pozice, kterou je sociální pracovník, došlo s účinností od 1. ledna 2017 k výraznému zvýšení nároků, když je požadováno minimálně vyšší odborné a vysokoškolské vzdělání a byla zrušena možnost nabýt tuto způsobilost absolvováním 200 hodinového akreditovaného vzdělávání.

služby, stížnosti na kvalitu nebo způsob poskytování sociální služby, návaznost poskytování sociální služby na další dostupné zdroje).

2. Personální (personální a organizační zajištění služby, profesní rozvoj zaměstnanců).
3. Provozní (místní a časová dostupnost poskytované sociální služby, informovanost o poskytované sociální službě, prostředí a podmínky, nouzové a havarijní situace, zvyšování kvality sociální služby).

V návaznosti na „obecné“ standardy upravené prováděcí vyhláškou k zákonu o sociálních službách začaly pro některé služby vznikat tzv. druhové standardy (specifické pro jednotlivé druhy sociálních služeb). Ty zohledňují zaměření služby na určitou cílovou skupinu, vymezují zvláštní odbornost a postupy práce atd.¹⁸³

Dopady zavedení standardů kvality do oblasti sociálních služeb jsou v praxi zcela zřejmé i když prozatím nedošlo k jejich komplexnímu vyhodnocení.¹⁸⁴ Pozitivním přínosem je změna přístupu k uživatelům služeb (důraz na ochranu práv a důstojnosti klientů)¹⁸⁵ a zvýšení jejich informovanosti. Jako riziko je vnímán především **formalismus**. Jedna z mála výzkumných prací poskytující zpětnou vazbu o praktické implementaci standardů kvality sociálních služeb¹⁸⁶ uvádí čtyři druhy

¹⁸³ Jde například o Standardy odborné způsobilosti pro zařízení a programy poskytující odborné služby „problémovým“ uživatelům a závislým na návykových látkách Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky, Standardy kvality občanských poraden Asociace občanských poraden nebo standardy podporovaného zaměstnávání České unie podporovaného zaměstnávání.

¹⁸⁴ ŠIMÍKOVÁ, I. (2015), s. 25.

¹⁸⁵ Tento přístup se promítá i do dalších oblastí přesahujících standardy kvality. Jako příklad lze uvést novou právní úpravu svéprávnosti (resp. jejího omezování) v novém občanském zákoníku.

¹⁸⁶ KOČMAN, D. – PALEČEK J. (2013). Spolek oborové konference nestátních neziskových organizací působící v sociální a zdravotně sociální oblasti (SKOK) se kriticky vyjadřoval k inspekcím jako nástroji kontroly kvality již ve svém programovém prohlášení v roce 2009: „Systém inspekcí se nestal nástrojem ochrany uživatelů, a to ani těch nejzranitelnějších. V systému sociálních služeb chybí nástroj zvyšování kvality sociálních služeb, inspekce

formalismu, které se objevily v souvislosti s činností inspekcí sociálních služeb, a které se těsně vážou na vývoj standardů kvality a celé reformy sociálních služeb:

1. Formalismus jako nenaplnění deinstitucionalizačních snah¹⁸⁷.
2. Formalismus jako důraz na soulad písemných postupů a praxe. Inspekce hodnotí, zda má služba zpracovány písemné postupy a zda podle nich pracuje, praxe je pak hodnocena jen v závislosti na tom, jak odpovídá písemným dokumentům (nikoliv jako praxe samotná)¹⁸⁸. Může dojít dokonce k tomu, že praxe je shledána lepší než psaný postup, ale pro nesoulad s metodikou je poskytovatel hodnocen hůře (má nižší bodové hodnocení).
3. Formalismus jako důraz na předepisování praxe (metodika je prvotní, praxe je z ní odvozená, protože je metodikou řízena). Standardy jsou takto formulovány

v režimu státní kontroly toto splňovat nemůže. Inspekce dovoluje upevňovat špatnou praxi v poskytování sociálních služeb.“

¹⁸⁷ Autoři demonstrují nenaplněnost deinstitucionalizačních snah mimo jiné na vývoji přístupu ke kritériu č. 8 standardů kvality sociálních služeb, který se týká návaznosti poskytované sociální služby na další dostupné zdroje. Ze znění *Průvodce standardy* z roku 2002 vyplývalo, že kvalitní služba musí být komunitní, nikoliv ústavní. Znění kritéria č. 8, které bylo nakonec ukotveno prostřednictvím prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálních službách, však umožňuje, aby ho naplnilo i rezidenční zařízení, které fakticky izoluje klienty od běžného života, neboť z něj zmizely pojmy jako „přirozená vztahová síť“, „přirozené místní společenství“ atd. Autoři dodávají: „jestliže chce inspektor skrze standardy uplatnit deinstitucionalizační nárok, musí vyvinout velké interpretační úsilí.“ Výsledky inspekcí v pobytových zařízeních tak musí být z podstaty formalistní. Tento poznatek je důležitý pro úvahy o významu systémového nastavení kvality, resp. k postojům ke kvalitě, které se promítají nejprve do legislativy a jejím prostřednictvím následně formují praxi.

¹⁸⁸ V původních verzích standardů se požadavek na písemné zpracování většiny kritérií či metodik nevyskytoval. Nebyl definován ani vztah metodik k praxi. Inspektor tak mohl vnášet do hodnocení kvality služby vlastní expertní definice dobré praxe. Znění v prováděcí vyhlášce k zákonu o sociálních službách naopak klade na písemné zpracování postupů důraz. Došlo k „ISOizaci“ standardů, které rovněž požadují na prvním místě písemné zpracování pravidel, podle nichž je nutno následně postupovat při „výrobních“ procesu. Tím standardy delegují definici dobré praxe na službu.

na základě předpokladu, že „praxe, která nenásleduje metodiku, není předpověditelná, ani kontrolovatelná“.

4. Formalismus jako dokladování (podepsaný dokument je chápán jako nejlepší doklad skutečnosti, což se promítá i do písemného vykazování práce s klienty).¹⁸⁹

Podle této práce k formalismu mimo jiné „přispívá i znění současných standardů kvality sociálních služeb. Kvalita praxe se podle nich z velké části odvozuje od toho, zda služba má nebo nemá písemné postupy. (...) Dobrou praxi přitom nelze nikdy dokonale *předepsat*. Naopak, dobrá praxe sociální služby se vyvíjí skrze *interakci* s (někdy písemnými, jindy nepsanými) pravidly: nejenže pravidla mají pře(de)pisovat fungování služby, někdy také musí být - na základě zpětné vazby z praxe - přepisována samotná pravidla. Podobně standardy sociálních služeb - mají-li formovat praxi skutečně účinně, a nikoli pouze formálně - musí být inovovány podle toho, jak se v praxi osvědčují.“ Formalismus je vnímán jak poskytovateli (vše je nutné popsat, co není písemně popsáno, neexistuje), tak se ze strany inspekci (poskytovatelé mají pro účely inspekce vše dobře popsáno, ale v praxi tyto zásady nedodržují, práce s klienty se nemění)¹⁹⁰. Standardy kvality mají (stejně jako každý konstrukt) tendenci „žít vlastním životem“. Smyslem standardizace přestává být zlepšení kvality služby, a stávají se jím standardy samotné. Původní záměr autorů či zákonodárců se tak působením praxe vytrácí: „původně měly standardy řídit změnu kvality systému péče skrze změnu kvality jednotlivých služeb, ale namísto toho se

¹⁸⁹ Jako problematický je například vnímán „ustálený“ požadavek inspekci na existenci písemného individuálního plánu u všech klientů služby, ačkoliv kritérium 5 standardů kvality takové nároky na poskytovatele neklade. Je rovněž vyžadováno, aby byl plán sestavován ve spolupráci s klientem. Některé služby tento požadavek naplňují existencí unifikovaných „formulářů“.

¹⁹⁰ Tamtéž, s. 13. „Služby vytvářejí metodiky, které pokládají za neužitečné, inspektoři jim takový přístup vytýkají, ale jediné řešení, které mohou navrhnout, je vytváření dalších pracovních postupů“.

podářilo změnit spíše řízení kvality jednotlivých služeb při zachování systému péče.¹⁹¹

Ačkoliv je činnost poskytovatelů sociálních služeb regulována jedním právním předpisem, ve skutečnosti představují velmi heterogenní skupinu, a to jak z hlediska právní formy, tak činnosti. Mezi poskytovateli sociálních služeb jsou jak subjekty zřizované státem, kraji nebo obcemi (zejména pobytová zařízení), tak nestátní neziskové organizace (zejména terénní a ambulantní služby). Může mezi nimi existovat jak přímá, tak nepřímá konkurence¹⁹². Do oblasti péče o ohrožené děti tak zasahují například (krajské a státní) domovy pro osoby se zdravotním postižením, v nichž vyrůstá (i přes výrazné omezení této cílové skupiny) přes 600 dětí.

Zásadním nedostatkem systému řízení kvality v oblasti sociálních služeb (standardů) je rovněž skutečnost, že neexistuje **korelace mezi oblastmi financování a kvality**. Základním předpokladem zajištění kvality mají být (odborně způsobilé a kvalitní) „lidské zdroje“. To však vytváří nároky na zvýšené náklady v oblasti mezd a vzdělávání. Individualizace poskytování služeb se pak promítá do potřeby vyššího počtu zaměstnanců atd. Průměrný plat sociálního pracovníka (odborného pracovníka v oblasti sociální práce) v současné době činí podle údajů Informačního systému o průměrném výdělku¹⁹³ 145,80 Kč/hod., tj. 24 495 Kč měsíčně. Jde o mzdu pod průměrem České republiky. Od 1. ledna 2017 je pro výkon pozice sociálního pracovníka požadováno vyšší odborné nebo vysokoškolské vzdělání.¹⁹⁴ Pro srovnání: průměrný plat zdravotní (pediatrické) sestry činí 206,7 Kč/hod., tj. 34 726 Kč měsíčně.

¹⁹¹ Tamtéž, s. 12.

¹⁹² K této problematice více viz: ŠKARABELOVÁ, S. (2014).

¹⁹³ Informační systém o průměrném výdělku. Výsledky za 4. čtvrtletí roku 2016. Dostupné z: <http://www.ispv.cz/cz/Vysledky-setreni/Aktualni.aspx> [cit. 15-05-2017].

¹⁹⁴ § 110 zákona o sociálních službách ve znění účinném od 1. ledna 2017.

Omezení dalšího zvyšování kvality způsobuje i současný systém přidělování dotací, přestože byl převeden z centrální úrovně na kraje. Kromě již zmíněné „konkurence“ mezi nestátními, obecními a krajskými subjekty jsou v dotačních řízeních patrné „historické finanční toky“, kdy jsou dotace rozdělovány v závislosti na subvencích přidělených příslušnému poskytovateli v minulosti. To omezuje i plánování kvality, o němž se existující střednědobé plány rozvoje sociálních služeb jednotlivých krajů sice zpravidla zmiňují, nenabízí však žádné reálné nástroje na jejich podporu. Jedinou cestou ke zvyšování kvality jsou tak (nekoordinované a ad hoc realizované) projekty financované z evropských strukturálních fondů, které se zaměřují na různé aspekty kvality (metody, nástroje, zvyšování kvalifikace zaměstnanců atd.).

6.2.2. Plánované změny v oblasti standardizace sociálních služeb a jejich plánování

Vládní novela zákona o sociálních službách, která byla v březnu 2017 předložena do Poslanecké sněmovny¹⁹⁵, počítala s několika úpravami v oblasti standardizace. Poskytovatel měl být nově povinen poskytovat služby ve „lhůtě stanovené standardy kvality poskytování sociálních služeb“ (nové znění § 88 zákona o sociálních službách). Zásadní změnou měla být nová povinnost zaměstnanců poskytovatele dodržovat standardy činností sociální práce (viz kapitolu č. 5.2. této analýzy). Mělo dojít také ke **změně definice kvality**, která je uvedena v § 99 zákona o sociálních službách. Pojem kvalita v sobě má nově obsahovat nejen standardy kvality sociálních služeb, ale také konkrétní povinnosti poskytovatele. § 99 měl být proto rozšířen o odkaz na konkrétní výčet povinností, a to tak, že „standardy kvality sociálních služeb jsou „souborem kritérií, která blíže specifikují povinnosti poskytovatelů sociálních služeb, a jejichž prostřednictvím je definována úroveň kvality poskytování sociálních služeb v oblastech garance sociálních služeb a průběhu jejich poskytování, respektování důstojnosti, soukromí a integrity osoby, které jsou poskytovány sociální služby, vedení dokumentace a v oblasti podpory

¹⁹⁵ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 7. volební období, tisk 1081/0. Novelu zákona o sociálních službách se nepodařilo v 7. volebním období projednat, není zcela zřejmé, zda bude obdobný návrh předložen i v aktuálním (8.) volebním období.

osoby, které jsou poskytovány sociální služby, ve využívání dalších veřejných služeb.“ Tímto výčtem bylo naznačeno i nové dělení kritérií do 5 skupin.

Na zmíněnou novelu zákona o sociálních službách navazuje pracovní verze novelizace prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálních službách. Nově formulovaná část sedmá (§ 39a až 39h), měla podrobněji upravit střednědobé plánování sociálních služeb. Snažila se přitom o vytvoření vazby mezi plánováním sociálních služeb a jejich monitoringem, resp. evaluací výsledků. Monitoring střednědobého plánu má sledovat naplňování věcných a finančních indikátorů, a to zpravidla jedenkrát ročně. Evaluací je pak míněno zajištění nezávislého posouzení stavu či průběhu implementace střednědobého plánu z hlediska plnění cílů či opatření. Úprava se týkala i procesu plánování, kdy se ukládalo zřizovat povinně pracovní skupiny ze zástupců poskytovatelů sociálních služeb, zástupců kraje a obcí a zástupců osob, kterým jsou sociální služby poskytovány. Kraj by přitom měl do pracovních skupin zařadit i další subjekty systému sociálních služeb. Pracovní skupiny jsou podřízeny povinně zřízené řídicí skupině, která je složena z vedoucích pracovních skupin a případně dalších členů podle rozhodnutí kraje. Jedna z pracovních skupin se má přitom zaměřovat na deinstitucionalizaci a transformaci sociálních služeb směrem k ambulantním a terénním službám. Řídicí skupina a pracovní skupiny se mají dle návrhu zapojovat do všech fází zpracování střednědobého plánu, od přípravy přes monitorování až po vyhodnocování. Povinnou součástí střednědobého plánu sociálních služeb má být „popis koordinace při zpracování, realizaci, vyhodnocování a revizi střednědobého plánu, vymezení cílů a postupů spolupráce s obcemi v procesu plánování rozvoje sociálních služeb, včetně popisu mechanismu, jakým se potřeby lidí na území obce promítnou do střednědobého plánu.“ Pracovní verze vyhlášky popisuje rovněž analytickou část tvořící východiska pro strategickou část plánu. Analytická část má mimo jiné obsahovat „zhodnocení potřeb a nepříznivých sociálních situací občanů kraje ve vztahu k sociálním službám a zajištění těchto potřeb na daném území kraje, zejména se zaměřením na dosud nepokryté potřeby, nedostatečné kapacity sociálních

služeb, nedostupnost jednotlivých druhů sociálních služeb v území“, a to s rozlišením na úroveň obcí s rozšířenou působností.

Navrhované změny měly do systému sociálních služeb doplnit nový prvek řízení kvality, jímž je hodnocení (plánem) stanovených cílů a opatření. Jde o inspirativní přístup, který vytváří možnost určitého „nadhledu“, když překračuje stávající rámec standardů kvality sociálních služeb.

6.2.3. Zhodnocení dopadů benchmarkingu poskytovatelů sociálních služeb

V některých krajích České republiky je v oblasti sociálních služeb jako doplňkový nástroj řízení kvality služeb ze strany zadavatelů využíván metoda benchmarkingu. Jde například o Olomoucký kraj¹⁹⁶ nebo Jihomoravský kraj¹⁹⁷, různé benchmarkingové aktivity však v minulosti proběhly i v dalších krajích (např. Královéhradecký kraj). Výstupy z benchmarkingu jsou jedním z podkladů pro řízení sítě sociálních služeb a její financování. V Olomouckém kraji může být například sociální služba zařazena do krajské sítě pouze v případě, že splňuje tyto parametry¹⁹⁸:

- **Parametr potřeby.** Zjišťování potřeby vychází z analýzy sociálních rizik, analýzy sociodemografických procesů, z plánování na úrovni obcí a informací od poskytovatelů sociálních služeb.
- **Parametr kvality.** Služby musí naplňovat nejenom standardy kvality sociálních služeb, ale také další kvalitativní podmínky stanovené krajem.

¹⁹⁶ Informace o aktivitě jsou dostupné z: <https://www.kr-olomoucky.cz/krajsky-informacni-system-socialnich-sluzeb-a-benchmarking-poskytovatelu-socialnich-sluzeb-cl-424.html> [cit. 2017-06-23].

¹⁹⁷ Informace jsou pro přihlášené uživatele dostupné z: <http://kissos.kr-jihomoravsky.cz/> [cit. 2017-06-23].

¹⁹⁸ Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb v Olomouckém kraji pro roky 2015 až 2017, s. 61. Dostupné z: <https://www.kr-olomoucky.cz/dokumenty-cl-1562.html> [cit. 2017-06-23].

- **Parametr dostupnosti.** Při tvorbě sítě je zohledňována časová a územní dostupnost sociální služby pro uživatele.
- **Parametr nákladovosti.** Sociální služba je podrobena ekonomické analýze z dostupných dat a je zohledňována její nákladovost.

Benchmarking poskytovatelů sociálních služeb byl v tomto kraji realizován od roku 2009 v několika kalendářních letech v rámci projektů financovaných z Evropského sociálního fondu. Byly sledovány základní výkonové a ekonomické parametry služeb jako například počet klientů (úkonů), náklady a výnosy (za službu a za úkon), výše osobních nákladů v přepočtu na pracovníka a podobně.¹⁹⁹ Z výše uvedeného je zřejmé, že benchmarking je (na rozdíl od veřejné správy) vnímán v oblasti „řízení“ sociálních služeb především jako „projektová“ aktivita, jejímž cílem je nalezení určitých hmatatelných parametrů pro spravedlivější rozdělování dotací na provoz sociálních služeb. Pokud služba z jakýchkoliv důvodů vybočuje z „průměru“ je podrobena bližšímu zkoumání. V sociálních službách však nelze využít úměru, že například průměrně personálně obsazená či nákladná služba je službou optimální, tj. kvalitní, na což upozorňují i zástupci poskytovatelů²⁰⁰. Za přínos benchmarkingu lze považovat vytvoření možnosti shromažďovat na základě jednotných pravidel různé údaje o poskytovatelích sociálních služeb (zlepšení výkaznictví). Záměr, aby se benchmarking stal hlavní formou „měření“ kvality služeb, jak předpokládaly některé aktivity realizované v minulém desetiletí²⁰¹ však zůstal nenaplněn. Benchmarking je tak vnímán jako doplňková aktivita, která má překlenout deficit

¹⁹⁹ Informace o aktivitě jsou dostupné z: <https://www.kr-olomoucky.cz/krajsky-informacni-system-socialnich-sluzeb-a-benchmarking-poskytovatelu-socialnich-sluzeb-cl-424.html> [cit. 2017-06-23].

²⁰⁰ Viz například: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/aktuality/4_keprt_prezentace_pro_web.pdf [cit. 2017-11-06].

²⁰¹ Viz například http://benchmarking.azmapa.cz/index.php?p_menu=projekty&hl_sloupec=projekty&detail=k_ralovehradecky [cit. 2017-10-26].

spočívající v neprovázanosti potřebnosti či kvality služeb a finančními dotacemi, které jsou vynakládány z veřejných rozpočtů.

6.3. Pověřené osoby

Stejně jako je tomu v případě sociálních služeb, je i činnost pověřených osob regulována z hlediska kvality ve dvou stupních. Prvním stupněm je splnění podmínek pro vydání pověření k výkonu sociálně-právní ochrany dětí. O tomto pověření rozhoduje příslušný krajský úřad nebo Magistrát hlavního města Prahy. Pokud žadatel splní parametry předepsané § 49 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí (odborná způsobilost, bezúhonnost, odpovídající materiální, technické a hygienické podmínky atd.) je mu příslušný orgán povinen pověření vydat, a to bez ohledu na zjišťování potřebnosti služby.²⁰² Jedinou výjimkou jsou (stacionární) zařízení sociálně-právní ochrany (nebo jejich pracoviště), ovšem pouze v případě, že je pověřená osoba hodlá zřídit na území jiného kraje než místně příslušného k vydání pověření (v němž má prověřená osoba sídlo jako právní subjekt). Podle § 49 odst. 7 zákona o sociálně-právní ochraně dětí rozhoduje příslušný krajský úřad na základě závazného stanoviska krajského úřadu, v jehož obvodu má být zařízení nebo pracoviště zřízeno. Závazné stanovisko krajského úřadu musí být odůvodněno zejména „*potřebami poskytování sociálně-právní ochrany v jednotlivých typech zařízení sociálně-právní ochrany na území kraje, s přihlédnutím k dalším zařízením určeným pro poskytování péče a pomoci dětem na území kraje.*“ Zatímco posuzování odborné způsobilosti žadatele o pověření se může opřít o podrobnou právní úpravu § 49a zákona o sociálně-právní ochraně dětí, zhodnocení „odpovídajícího“ technického a materiálního vybavení vychází ze subjektivního názoru registračního (resp. pověřujícího) úřadu.

²⁰² Pověřující orgán je sice podle § 49 odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí povinen vyžádat si vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností, v jehož obvodu má žadatel trvalý pobyt nebo bydliště, sídlo nebo sídlo organizační složky. Toto vyjádření však nemá praktický dopad do rozhodování o vydání či nevydání pověření, neboť to je vázáno pouze na splnění podmínek uvedených v odst. 2 citovaného ustanovení.

K tomu základnímu prvku zajištění podmínek výkonu sociálně-právní ochrany dětí pověřenými osobami zavedla novela příslušného zákona z roku 2012 povinnost řídit se standardy kvality sociálně-právní ochrany (§ 9a odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Tato povinnost se vztahuje na všechna zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a pověřené osoby. Tyto standardy v zásadě odpovídají standardům kvality poskytovatelů sociálních služeb s určitými „oborovými“ modifikacemi. Zatímco standardy sociálních služeb jsou jednotné pro všechny druhy služeb, u pověřených osob došlo k oddělení specifických kritérií pro zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a pověřených osob působících v oblasti náhradní rodinné péče.²⁰³ Ostatní typy pověření²⁰⁴ příloha č. 2 ani č. 3 prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálně-právní ochraně dětí neupravuje. Došlo tak k faktickému zúžení závaznosti standardů na tyto dvě, resp. tři skupiny „poskytovatelů“.

Základním výkladovým dokumentem k pojetí standardů jsou dva podrobné manuály pro implementaci standardů, vydané Ministerstvem práce a sociálních věcí:

- Manuál implementace standardů kvality sociálně-právní ochrany pro pověřené osoby podle §48 odst. 2 písm. d) až f) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.²⁰⁵
- Manuál implementace standardů kvality sociálně-právní ochrany pro zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc.²⁰⁶

²⁰³ Jde o pověřené osoby, které uzavírají dohody o výkonu pěstounské péče a na jejich základě poskytují služby pěstounským rodinám (tzv. „doprovázející“ organizace) a subjekty pověřené k zajišťování příprav zájemců o osvojení dítěte nebo pěstounskou péči, které jinak provádí krajský úřad.

²⁰⁴ Například pomoc rodičům při řešení výchovných nebo jiných problémů souvisejících s péčí o dítě, poskytování poradenství, vyhledávání ohrožených dětí, vyhledávání zájemců o náhradní rodinnou péči atd.

²⁰⁵ Dostupné z: www.mpsv.cz/files/clanky/19081/manual_PO_170914.pdf

²⁰⁶ Dostupné z: www.mpsv.cz/files/clanky/19678/manual_ZDVOP_051214.pdf

Pro oba okruhy těchto služeb je stanoveno shodně 16 kritérií, které lze rozdělit do oblastí:

- a) Základní zásady činnosti služby (cíle a způsoby činnosti služby, ochrana práv a chráněných zájmů klientů, podpora přirozeného sociálního prostředí).
- b) Personální, technické a materiální podmínky výkonu služby (prostředí a podmínky, kritéria vztahující se k personálním zabezpečení a podpoře pracovníků).
- c) Metodika a pracovní postupy (pracovní postupy pověřené osoby, předávání informací, změna situace).
- d) Úprava souvisejících procesů (informovanost o výkonu sociálně-právní ochrany dětí, dokumentace, vyřizování a podávání stížností, rizikové situace, zvyšování kvality výkonu sociálně-právní ochrany).

Specifickým kritériem je pro „doprovázející“ organizace kritérium č. 10, upravující oblast dohod o výkonu pěstounské péče²⁰⁷, pro organizace zajišťující přípravy pak kritérium 9b.²⁰⁸ U zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc lze za specifické kritérium „vybočující“ z obvyklého rámce standardizace označit kritérium č. 3c, které je reakcí na skutečnost, že jsou tato zařízení často zřizována jako „vedlejší činnost“ při zařízeních ústavní výchovy zejména ve zdravotnické, ale ojediněle i ve školské oblasti. Znění kritéria reagovalo na skutečnost, že činnost služby pro děti vyžadující okamžitou pomoc v praxi probíhá jako součást běžného provozu ústavního

²⁰⁷ Pověřená osoba má mít podle tohoto kritéria zpracovaná specifická písemná pravidla pro uzavírání, změny a zrušení dohod o výkonu pěstounské péče a pro způsob hodnocení naplňování této dohody. Další kritéria se zabývají otázkami plánování služeb.

²⁰⁸ Podle tohoto kritéria má mít pověřená osoba „písemně zpracovaná pravidla pro realizaci příprav, průběhu a vyhodnocování příprav, včetně obsahu, formy a výstupů skupinové a individuální přípravy, způsobu práce s žadateli ve všech fázích přípravy.“

zařízení.²⁰⁹ Kritérium 3c tak stanoví, že „zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc zřízené při zdravotnickém či školském ústavním zařízení odděluje činnosti provozované v režimu sociálně-právní ochrany a ústavního zařízení a dbá na to, aby bylo o děti pečováno v souladu s formou jejich umístění a jejich potřebami“.

Jak bylo zmíněno, pro řadu činností vykonávaných na základě pověření k výkonu sociálně-právní ochrany neexistují podrobné standardy. Nedávná *Analýza inovativních postupů a služeb pro rodiny a děti v České republice*²¹⁰ poukázala na zajímavou skutečnost, že faktická neexistence standardů (tedy volně definovaný rámec činnosti) nabízí největší prostor pro inovativní aktivity v oblasti prevence. To potvrzuje určitá rizika standardů, která byla zmíněna v přechozím textu, tj., že pevná pravidla sice na jednu stranu zajišťují určitý „minimální“ standard kvality služeb, na stranu druhou se však mohou stát svazujícím prvkem, který omezuje inovace, a tudíž i potenciál k dalšímu zvyšování kvality (poskytování „nadstandardních“ služeb). Bohužel je tento inovativní potenciál omezen pouze na realizaci ad hoc „projektů“. Činnost pověřených osob, pohybujících se mimo úpravu standardů prováděcí vyhláškou k zákonu o sociálně-právní ochraně dětí nemá (s výjimkou dotačního řízení Ministerstva práce a sociálních věcí a několika regionálních dotačních programů) k dispozici systémové a dlouhodobě garantované financování.

Bylo již řečeno, že pověřené osoby jsou (nejenom z hlediska řízení kvality) specifickým druhem sociálních služeb. Logickým krokem je sloučení obou systémů, jak ostatně předpokládal již několikrát citovaný vládní návrh novely zákona

²⁰⁹ BARVÍKOVÁ, Jana - PALONCYOVÁ, Jana. Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc – umístování dětí, podmínky péče o děti, financování provozu. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v.v.i., 2012.

²¹⁰ Analýza inovativních postupů a služeb pro rodiny a děti v České republice. Hradec Králové: Institut projektového řízení, 2017.

o sociálních službách²¹¹. Ten počítal mimo jiné s tím, že s účinností od 1. ledna 2019 přejde většina činností vykonávaných na základě pověření k výkonu sociálně-právní ochrany dětí do systému sociálních služeb²¹². Jde zejména o zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (nově „domovy pro děti na přechodnou dobu“). Do té doby jsou pověřené osoby povinny řídit se standardy kvality sociálně-právní ochrany. Jejich přínosy a limity jsou přitom obdobné, jako je tomu v oblasti řízení kvality služeb působících v režimu zákona o sociálních službách.

Zatímco v oblasti sociálních služeb lze vystopovat alespoň určité náznaky **vztahu mezi kvalitou a financováním ze strany zadavatele služeb**, v případě pověřených osob taková souvislost neexistuje. Pověřené osoby, které jsou povinny dodržovat standardy kvality poskytování sociálně-právní ochrany jsou financovány nárokovými státními příspěvky (státní příspěvek na výkon pěstounské péče a státní příspěvek pro zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc). U tzv. doprovázejících organizací působících v oblasti náhradní rodinné péče lze uvažovat o určité formě motivace ke kvalitě na základě „zákaznického principu“, neboť výplata státního příspěvku je vázána na počet uzavřených dohod o výkonu pěstounské péče. Pěstoun je oprávněn tuto dohodu vypovědět kdykoliv bez uvedení důvodů, tedy i v případech, kdy není spokojen s poskytovanými službami. Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc jsou z hlediska financování vázány na prostou přítomnost dítěte v zařízení, které sem může být svěřeno rozhodnutím soudu, na základě žádost orgánu sociálně-právní ochrany, rodičů nebo dítěte samotného.

²¹¹ Tento návrh, který nakonec nebyl ve skončeném volebním období schválen, reprezentoval pozitivní krok, který by znamenal alespoň částečné překonání roztříštěnosti systému sociální ochrany dětí a sjednocení podmínek po poskytování služeb cílové skupin dětí a rodin s dětmi.

²¹² Otázkou zůstávají služby pro náhradní rodinnou péči. Přijetí dítěte do pěstounské či obdobné péče automaticky neznamená, že se pěstounská rodina ocitá v nepříznivé sociální situaci, resp. že spadá do cílové skupiny úpravy sociálních služeb. Aktuální návrh tuto otázku neřeší a ponechává služby „doprovázení“ pěstounských rodin v systému sociálně-právní ochrany dětí.

Nehodnotí se přitom kvalita poskytované služby, ale pouze prostá důvodnost pobytu dítěte v zařízení.

6.4. Školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a další školská zařízení

V oblasti školství jsou základní podmínky pro činnost řešeny prostřednictvím procesu zařazení do rejstříku škol a školských zařízení podle školského zákona. Školské služby, které vstupují do systému péče o ohrožené děti, jsou až na malé výjimky organizacemi zřizovanými státem nebo krajem. Jde zejména o zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy, školská preventivní zařízení (střediska výchovné péče) a poradenská zařízení (pedagogicko-psychologické poradny, speciálně-pedagogická centra).

Standardizace činnosti školských zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy představuje prozatím poslední počin směrem k zavádění standardů v systému péče o ohrožené děti. Určitým handicapem tohoto procesu je skutečnost, že standardy kvality nejsou vydány obecně závazným právním předpisem, ale „pouhým“ výnosem ministryně školství, mládeže a tělovýchovy.²¹³ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy má jako zřizovatel přímý vliv na 69 zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy (všech 13 diagnostických ústavů a 28 dětských domovů se školou, 26 výchovných ústavů a 2 dětské domovy). Vedle toho však působí dalších 132 zařízení zřizovaných krajem (vše dětské domovy), 7 soukromých zařízení (z toho dětských domovů a 1 výchovný ústav) a 3 církevní dětské domovy. V jejich případě má výnos ministryně spíše doporučující a metodický charakter.²¹⁴

²¹³ Výnos ministryně školství, mládeže a tělovýchovy č. 5/2016, kterým se stanoví standardy kvality péče o děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a pro preventivně výchovnou péči. Tento výnos nahradil předchozí „Metodický pokyn, kterým se stanoví standardy kvality péče o děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a ve školských zařízeních pro preventivně výchovnou péči č.j. MSMT-5805/2015 ze dne 23. března 2015.“

²¹⁴ Tuto skutečnost hodnotí negativně i Veřejná ochránkyně práv: „Standardy stanovené formou metodického pokynu se tak staly pouze nástrojem pro metodické vedení pracovníků zařízení,

Příprava standardů byla koordinována Národním ústavem pro vzdělávání a jejich výsledný tvar je výstupem dvouleté činnosti pracovní skupiny a širšího konzultačního fóra. Podle autorů je účelem standardů kvality „nastavení a udržení srovnatelné úrovně kvality poskytované péče v jednotlivých zařízeních napříč celou Českou republikou a zvyšování kvality péče o děti v zařízeních. Standardy definují základní kritéria kvality péče a zároveň naznačují směr vývoje kvality poskytovaných služeb. Odpovídají na otázku: jaká by měla péče v zařízeních být? Vycházejí z aktuálních vědeckých poznatků a poznatků z praxe. Jsou použitelné pro široké spektrum různých typů ústavních zařízení (dětský domov, dětský domov se školou, diagnostický ústav, výchovný ústav, střediska výchovné péče). Standardy „nemají za cíl péči o děti unifikovat a učinit ji uniformní, „standardizovanou“ v obsahovém slova smyslu, nspecifikují tedy konkrétní výchovné metody a postupy. Svým nastavením a strukturou umožňují jednotlivým zařízením zvolit, vytvořit a rozvíjet svůj vlastní přístup péče o děti.“²¹⁵ Z uvedených citací je patrné, že na rozdíl od standardů kvality sociálních služeb, které alespoň zpočátku usilovaly o deinstitucionalizaci péče, školské standardy pro ústavní zařízení tuto ambici ani nenaznačují. Jde o důsledek opuštění transformačních snah Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které byly deklarovány „rámcovou koncepcí“ ministerstva z roku 2009²¹⁶ a ve „změkčené“ podobě podrobnější koncepcí v roce 2013.²¹⁷ Tato

pro jejich sebereflexi a sebehodnocení, a ne vymahatelným nástrojem kontroly.“ Ochránkyně přitom doporučovala, aby standardy byly vydány obecně závazným právním předpisem a „naplňování standardů kontrolovala inspekce jako státní kontrola“. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/ochrana-osob-omezenych-na-svobode/aktuality-z-detenci/aktuality-z-detenci-2015/standardy-kvality-pro-zarizeni-pro-ustavni-vychovu/> [cit. 2017-07-15].

²¹⁵ Informace jsou dostupné z: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/socialni-programy/standardy-kvality-pece-o-deti?highlightWords=standardy> [cit. 2017-06-25].

²¹⁶ Rámcová koncepce MŠMT ČR v oblasti transformace systému náhradní výchovné péče o ohrožené děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a pro preventivně výchovnou péči. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2009.

²¹⁷ Koncepce Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v oblasti transformace systému náhradní výchovné péče, č. j. MŠMT – 9559/2013-22.

koncepce si kladla za cíl vznik sítě specializovaných zařízení, která jsou využívána v případech, kdy děti nelze ze závažných důvodů umístit do určité formy náhradní rodinné péče, nebo v případech, kdy potřebují komplexní (speciálně pedagogickou, psychologickou, zdravotní, sociální) odbornou péči. Umístění dítěte v institucionální péči musí trvat pouze nezbytně dlouhou dobu a musí zároveň zaručovat realizaci jeho základních práv. Základní vizí koncepce bylo omezení rozsahu institucionální výchovy s důrazem na rozvoj ambulantní péče a transformaci ústavů na vysoce specializovaná pracoviště poskytující různé formy prevence rizikového chování dětí. Mezi priority koncepce patřilo posílení postavení rodin a pěstounských rodin, orientace na post-ústavní život dětí, dospívajících a mladých dospělých. Koncepce predikovala snížení lůžkové kapacity ve prospěch ambulantních a celodenních služeb, což může v důsledku znamenat i sloučení některých zařízení. Koncepce předpokládala úzkou spolupráci zařízení s orgány sociálně-právní ochrany a školami všech typů a vznikem konzultačních interdisciplinárních týmů. Co se týče nových typů služeb, jsou kromě ambulantních služeb zmíněny úsporné startovací byty, případně služby spočívající v zajištění vzdělání a práce pro mladé dospělé, opouštějící ústav. Aktuální znění standardů kvality zmiňuje pouze některá z uvedených témat (příprava dětí na opuštění ústavu, zapojení ústavu do širší spolupráce v rámci systému péče o ohrožené děti atd.).

Standardy kvality péče jsou rozděleny na **základní a rozvojové**. Základní standardy (celkem 34 standardů) konkretizují požadavky vyplývající z platných právních předpisů, které se vztahují ke kvalitě péče a mají přímou vazbu na výchovu a vzdělávání. Naplňování těchto standardů je zásadní. Rozvojové standardy (celkem 33 standardů) definují požadavky, které jsou ve vztahu k existujícím právním normám nadstandardní a stanovují směr vývoje kvality poskytované péče. Standardy jsou členěny do celkem pěti tematických oblastí:

1. Vymezení činnosti a informovanost (účel a záměr činnosti, informovanost, kvalita a efektivita péče).

2. Průběh péče a návazné služby (umísťování a přijímání dítěte, výkon péče, ukončování péče).
3. Personální agenda.
4. Organizační aspekty.
5. Prostředí výkonu péče.

Při řízení kvality prostřednictvím standardů se má kombinovat postup formou sebehodnocení (standards slouží pro sebereflexi a sebehodnocení pracovníků zařízení), metodického vedení a kontroly (hodnocení) naplňování standardů. Pro každý jednotlivý standard zároveň platí osm základních zásad:

1. Realizace péče v souladu s **nejlepším zájmem dítěte** (zvýrazněno zpracovatelem), s ohledem na jeho věk, rozumové schopnosti, duševní a tělesný zdravotní stav a rodinný kontext.
2. Realizace péče v souladu s individuálními potřebami dítěte.
3. Směřování péče k rozvoji samostatnosti, aktivní účasti dítěte ve společnosti, k posilování sebedůvěry, identity dítěte a k rozvoji tělesných, duševních, citových a sociálních dovedností dítěte.
4. Plnění požadavků na typ péče podle zákona zákon o výkonu ústavní výchovy ve školských zařízeních.
5. Soulad péče s principem rovného přístupu k dětem zejména bez ohledu na rasu, barvu pleti, pohlaví, jazyk, náboženství, politické nebo jiné přesvědčení, národnostní, etnický nebo sociální původ, právní či společenské postavení, socioekonomické možnosti, zdravotní postižení, sexuální orientaci atd.
6. Zajišťování naplňování práv dětí.
7. Vycházení z aktuálních odborných poznatků.
8. Naplňování deklarovaných postupů v praxi.

Kvalita výchovně-vzdělávací činnosti v zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy zřizovaných Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy byla (z pohledu

České školní inspekce) souhrnně popsána v nedávné tematické zprávě.²¹⁸ Česká školní inspekce hodnotila zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy podle *Kritérií hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání* schválených ministryní školství, mládeže a tělovýchovy, v modifikaci pro diagnostické ústavy, výchovné ústavy, dětské domovy, dětské domovy se školou a střediska výchovné péče (dále jen „zařízení“). Hodnocena byla také míra naplňování Standardů kvality péče o děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a pro preventivně výchovnou péči stanovené výnosem ministryně školství, mládeže a tělovýchovy č. 5/2016. Na základě tohoto šetření byla identifikována celá řada silných a slabých stránek zařízení a definována některá doporučení. Oblasti řízení kvality se (přímo či nepřímo) týkají následující zjištění:

- nedostatečná profilace a specializace jednotlivých zařízení, absence diferencované struktury zařízení dle diagnóz, prognózy a specializovaného přístupu;
- neefektivní způsob řízení při větším počtu detašovaných pracovišť u jednoho zařízení;
- standardy kvality jsou naplňovány pouze částečně, chybí účinná podpora začínajících pedagogů, není masověji prosazen adaptační program ani pro začínající pedagogické pracovníky, ani pro začínající ředitele;
- nedostatečné využívání nástrojů ke sledování a vyhodnocování klimatu mezi dětmi, nedostatečné rozvíjení pozitivních vztahů mezi dětmi a jejich vzájemné spolupráce, posilování sociálních a personálních dovedností a nácviku komunikačních dovedností;
- vysoká fluktuace pedagogických pracovníků, vyšší věkový průměr pedagogických sborů;
- vysoký počet dětí na jednotlivé specialisty, a tím i nedostatečná interakce specialisty s dítětem;

²¹⁸ Zpráva je dostupná z: http://www.csicr.cz/html/tz_kvalita_vychovne/flipviewerexpress.html [cit. 2017-08-]. Celkem bylo inspekci navštíveno 57 státních ústavů.

- nedostatečné zajištění podmínek pro bezpečnost dětí v nočních hodinách vzhledem k provozním podmínkám a zároveň nedostatečná ochrana zaměstnanců zařízení;
- absence pravidelné a účinné kontroly zaměstnanců ze strany vedení zařízení, zjištěné nedostatky nejsou operativně řešeny s přijetím opatření k jejich neprodlenému odstranění, procesy řízení a vyhodnocování jsou prováděny jen částečně, chybí funkční autoevaluační systém, chybí metodická podpora, výměna zkušeností a informací, chybí supervize;
- nedostatečné nastavení kontrolních mechanismů práce jednotlivých složek výchovné a resocializační práce.

Česká školní inspekce proto doporučila důsledně uplatňovat standardy kvality péče a dále (mimo jiné):

- definovat způsob, rozsah, četnost a obsah metodického vedení ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, včetně ověřování zpětné vazby, účinnosti metodického vedení a případné aktualizace způsobu metodického vedení;
- posílit metodické vedení ze strany diagnostických ústavů, redefinovat jejich roli a kompetence v systému institucionální výchovy;
- analyzovat a vyhodnocovat efektivitu využívaných výchovně-vzdělávacích postupů a přijímat následná opatření; atd.

Úroveň kvality služeb poskytovaných školskými zařízeními se nijak nepromítá do **oblasti financování**. Činnost zařízení je hrazena nárokovým „normativem“, který je plošně poskytován bez ohledu na kvalitu služeb.²¹⁹

²¹⁹ V případě zařízení pro výkon ústavní výchovy je jednotkou normativu 1 lůžko z celkové lůžkové kapacity zapsané ve školském rejstříku. Na každou jednotku výkonu stanoví kraj krajský normativ. U státních zařízení je příspěvek Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy jako zřizovatele přímo obsažen v příslušné kapitole státního rozpočtu.

6.5. Poskytovatelé zdravotních služeb

Kvalita zdravotních služeb je v České republice regulována v první řadě poměrně podrobnou právní úpravou, která formou zákona o zdravotních službách a prováděcích předpisů k tomuto zákonu stanovuje základní kvalifikační, personální, technické a materiální vybavení zdravotních služeb. Zdravotní péči je v České republice možné v současné době poskytovat rovněž pouze na základě oprávnění k poskytování zdravotních služeb. O udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb rozhoduje místně příslušný krajský úřad. Toto oprávnění je udělováno fyzickým a právnickým osobám, která musí splnit předem daná kritéria. Úroveň zdravotní péče je faktorem, který významným způsobem ovlivňuje kvalitu života dětí a naplňování jejich nejlepšího zájmu. Přesahuje však rámec této analýzy zabývat se kvalitou zdravotnictví jako celku.

Z hlediska současného stavu v oblasti péče o ohrožené děti je nutno se zaměřit na zdravotnická zařízení, která svou činností vstupují přímo do oblasti sociálně-právní ochrany dětí²²⁰, zejména tedy na dětské domovy pro děti do 3 let věku (dříve kojenecké ústavy). Jde zpravidla o subjekty (služby), které svou činnost provozují (ve stejných, byť často modernizovaných, budovách) desítky let. Jejich zřizovateli jsou až na výjimky kraje, tedy orgány veřejné správy, které jsou však zároveň „registračním“ orgánem.

Dlouhodobě (a prozatím neúspěšně) řešeným problémem je neprovázanost zdravotní a sociální péče, zejména u osob, které jsou na zdravotnickém systému dlouhodobě závislé. To se týká i dětí. Podmínky provozování dětských domovů pro děti do 3 let věku jsou nahlíženy z hlediska úzkého zaměření na řešení jedné z potřeb dítěte, tj. zajištění zdravotní péče. To lze demonstrovat na příkladu nároku na

²²⁰ Na úrovni spolupráce s orgány sociálně-právní ochrany se na řešení situace dítěte podílí pediatři, ambulantní a lůžková zdravotnická zařízení (porodnická a dětská oddělení), dětské psychiatrické léčebny atd. Tito poskytovatelé zdravotních služeb jsou zohledněni v širším kontextu v návrhové části tohoto dokumentu.

obsazení pozic (či spíše pozice) sociálních pracovníků ve vyhlášce č. 99/2012 Sb., o požadavcích na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb. Vyhláška stanovuje počet 1,0 úvazku sociálního pracovníka na každých 50 lůžek dětského domova pro děti do 3 let věku. Z dostupných údajů přitom vyplývá, že minimálně třetina dětí je do zařízení umístěna z čistě sociálních důvodů, u dalších jde o kombinaci zdravotních a sociálních důvodů. Takto koncipovaná služba neodpovídá současným nárokům na komplexní zabezpečení potřeb dítěte.

U zdravotnických zařízení včetně 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“.²²¹ Hodnotící standardy jsou „souborem požadavků na vybrané procesy a ukazatele posuzované ve zdravotnickém zařízení z hlediska zajištění kvality a bezpečí poskytovaných zdravotních služeb.“ Zákon zmocňuje Ministerstvo zdravotnictví vydat vyhláškou minimální hodnotící standardy kvality a bezpečí pro jednotlivé formy nebo druhy zdravotní péče, které mají upřesnit hodnocené ukazatele a procesy a požadavky na personální zabezpečení provádění hodnocení kvality a bezpečí (odborná způsobilost osob, jejichž prostřednictvím bude hodnocení kvality a bezpečí prováděno, a počet těchto osob). Toto zmocnění bylo využito pouze v případě lůžkové péče²²², vyhláška je však používána i pro hodnocení bezpečí a kvality v dětských domovech pro děti do 3 let věku.

Již před ukotvením hodnotících standardů v zákoně o sociálních službách existoval (od roku 1998) mechanismus **akreditace zdravotnických zařízení** ze strany obecně prospěšné společnosti Spojená akreditační komise²²³. Akreditace je formou

²²¹ § 98 zákona o zdravotních službách.

²²² Vyhláška č. 102/2012 Sb., o hodnocení kvality a bezpečí lůžkové zdravotní péče.

²²³ Bližší informace o akreditačním řízení jsou k dispozici na stránkách: <http://www.sakcr.cz/cz-top/sluzby/akreditace/> [cit. 2017-08-07].

externího hodnocení kvality ve zdravotnictví, jejímž principem je posuzování shody procesů probíhajících ve zdravotnickém zařízení s akreditačními standardy s cílem zajistit kontinuální zvyšování kvality a bezpečí zdravotní péče. Akreditační standardy popisují oblasti a činnosti (klinické i neklinické), které musí zdravotnické zařízení upravit (obvykle vnitřním předpisem) a zajistit tak jejich standardizaci. Standardy jsou vypracovány tak, aby pokrývaly veškeré oblasti činnosti zdravotnického zařízení související přímo či nepřímo s péčí o pacienty. Vzhledem k rozličnosti činností probíhajících ve zdravotnických zařízeních nejsou akreditační standardy preskriptivní (až na výjimky nestanoví přesný postup provedení činností). Pro jejich naplnění vytvoří zařízení vlastní vnitřní předpis, ve kterém stanoví postup závazný pro všechny pracovníky v dané oblasti. Při zpracování vnitřních předpisů vychází zdravotnické zařízení z platné národní i oborové legislativy, z publikovaných doporučených postupů i z odborných názorů vedoucích pracovníků. Prezentace analýzy těchto dat je nedílnou součástí akreditačního šetření. Akreditační šetření prováděné auditory Spojené akreditační komise²²⁴ ověřuje, zda zdravotnické zařízení naplnilo požadavky akreditačních standardů. Akreditační šetření probíhá podle tzv. metodiky Stopař – při ní se posuzuje, zda péče o auditory vybrané pacienty probíhá v souladu s vnitřními předpisy zařízení, resp. v souladu s akreditačními standardy. Jde tedy o přístup známý jako „metodika na prvním místě“, který byl v této analýze popsán v souvislosti se standardy poskytování sociálních služeb, resp. poskytování sociálně-právní ochrany dětí. Výsledkem akreditačního šetření je závěrečná zpráva auditorů předložená Kanceláři Spojené akreditační komise. V případě udělení je akreditace poskytována na tři roky. Akreditací disponuje i několik domovů pro děti do 3 let věku²²⁵ (zpravidla je spojena s hodnocením standardů podle zákona o zdravotních službách). Většina z těchto

²²⁴ Jde o lékaře, nelékařské zdravotnické pracovníky a administrátory ve zdravotnictví.

²²⁵ Seznam akreditovaných zařízení je k dispozici na stránkách: <http://www.sakcr.cz/cz-main/akreditovana-zarizeni> [cit. 2017-08-07]. Těmito zařízeními jsou například Kojenecké ústavy Ústeckého kraje nebo Dětské centrum Ostrůvek v Olomouci.

domovů však zároveň provozuje zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, tzn. alespoň některé z činností jsou upraveny standardy kvality sociálně-právní ochrany.

Na pomezí zdravotních a sociálních služeb se pohybují **adiktologické služby**. V této souvislosti lze zmínit **certifikaci protidrogových služeb** (certifikát odborné způsobilosti pro poskytování kontaktních a poradenských služeb), kterou realizuje Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky²²⁶. Jedná se o posouzení a formální uznání, že daná služba má odpovídající kvalitu, odbornost a komplexnost, a to podle kritérií stanovených Certifikačními standardy. Výsledkem posouzení je udělení či neudělení certifikátu. Cílem certifikace je standardizace odborné způsobilosti těchto služeb. Standardy definují adiktologické služby jako multidisciplinární, vychází z konceptu nedělitelnosti zdravotní a sociální péče a otevírají adiktologické služby cílové skupině pacientů či klientů, kteří hledají pomoc v souvislosti se zneužíváním nebo závislostí na všech typech návykových látek. V červnu 2016 mělo certifikaci odborné způsobilosti celkem 182 adiktologických programů, dalších 84 programů mělo certifikát odborné způsobilosti v prevenci.

Adiktologické služby jsou příkladem **vazby mezi ověřením kvality služby a financováním**. Usnesením ze dne 8. června 2005 č. 700/2005 vláda uložila jako podmínku pro poskytování finančních prostředků státního rozpočtu na protidrogovou politiku, že programy protidrogové politiky musí mít certifikaci odborné způsobilosti (s účinností od roku 2007).

V případě ostatních zdravotních služeb jsou finanční vztahy složitější. V České republice jsou zdravotní služby financovány z veřejného zdravotního pojištění, na tvorbě sítě zdravotních služeb se tak výrazně podílejí zdravotní pojišťovny. Výjimkou jsou však dětské domovy pro děti do 3 let věku. Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, obsahuje ustanovení (§ 15 odst. 15) zabraňující dětským

²²⁶ Bližší informace o certifikaci jsou dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/protidrogova-politika/certifikace/certifikace-odborne-zpusobilosti-sluzeb-69227/> [cit. 2017-02-08].

domovům pro děti do 3 let věku uzavřít smlouvu se zdravotními pojišťovkami. Provoz dětských domovů pro děti do 3 let věku je tak z naprosté většiny hrazen příspěvkem zřizovatele (tedy kraje nebo obce). To dává samosprávným celkům možnost stanovovat různá kritéria financování a případně i měnit parametry služeb poskytovaných těmito zařízeními (nebo tento segment zrušit, jako se to stalo ve Zlínském kraji). V praxi však kvalitativní podmínky nehrají při rozhodování o financích roli, naprostá většina dětských domovů pro děti do 3 let věku je financována „zvykovými“ finančními toky, tedy pravidelně se opakujícím příspěvkem zřizovatele, který je sice průběžně valorizován, ve svém základu však stále vychází ze stavu, kdy kraje (resp. některá statutární města) převzaly kojenecké ústavy od zrušených okresních úřadů.

6.6. Kvalita služeb v dalších oblastech péče o ohrožené děti

V systém péče o ohrožené děti se vedle služeb v sociální, školské nebo zdravotní oblasti, pohybují i subjekty, které svým zaměřením „spadají“ do gesce rezortu spravedlnosti či vnitra či dalších specializací.

Na pomezí činnosti veřejných orgánů a služby se pohybuje **Probační a mediační služba**. Tato služba „usiluje o zprostředkování účinného a společensky prospěšného řešení konfliktů spojených s trestnou činností a současně organizuje a zajišťuje efektivní a důstojný výkon alternativních trestů a opatření s důrazem na zájmy poškozených, ochranu komunity a prevenci kriminality“. Představuje tak „novou instituci na poli trestní politiky, vychází ze součinnosti dvou profesí – sociální práce a práva, zejména trestního.“²²⁷ Na jednotlivých střediscích Probační a mediační služby působí specialisté na práci s mládeží. Tito specialisté zajišťují výkon uložených trestních opatření a výchovných opatření podle zákona

²²⁷ Informace o Probační a mediační službě jsou dostupné z: <https://www.pmscr.cz/poslani-a-cile/> [cit. 2017-18-07].

o soudnictví ve věcech mládeže²²⁸ (zejména dohled probačního úředníka, probační program a nejčastěji ukládané výchovné povinnosti vykonat společensky prospěšnou činnost). V rámci přípravného řízení nabízí probační úředníci spolupráci mladistvým pachatelům, jejich rodinám a poškozeným, která spočívá zejména v mimosoudním řešení konfliktu (mediaci), nabídce vhodných programů a výchovných opatření, která lze se souhlasem mladistvého uložit již v rámci přípravného řízení. Na jednotlivá střediska Probační a mediační služby se může obrátit jak samotný mladistvý, jeho zákonní zástupci tak i poškozený, veškerá činnost služby je bezplatná.

V rámci Probační a mediační služby kromě metodik a postupů práce s dospívajícími dětmi a mladými dospělými rovněž **standardy kvality**, které musely splňovat všechny probační programy, které se ucházely o akreditaci u Ministerstva spravedlnosti v rámci programu *Rozvoj probačních a resocializačních programů pro mladistvé delikventy*²²⁹. Tyto standardy sledují naplňování kritérií ve třech základních oblastech, kterými jsou:

1. Proces poskytování probačního programu.
2. Personální zajištění programu.
3. Ekonomické a materiální zajištění programu.

Smyslem standardů je umožnit průkazným způsobem posouzení kvality probačního programu. Každý standard popisuje důležitou charakteristiku kvalitního programu a kvalitního poskytovatele programu. K jednotlivým standardům jsou vztažena měřitelná a ověřitelná kritéria. Kritéria, jejichž naplnění je považováno za stěžejní, jsou označována jako „klíčová“. Standardy kvality probačních programů jsou

²²⁸ Zákon č. 218/2003 Sb. ze dne 25. června 2003 o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže).

²²⁹ Dostupné z: <http://portal.justice.cz/Justice2/ms/ms.aspx?o=23&j=33&k=5887&d=335000> [cit. 2017-18-07]

souborem deseti kritérií rozdělených do tří sledovaných oblastí (procedurální požadavky, personální požadavky a provozní požadavky). Některé z nich jsou shodné se standardy poskytování sociálních služeb (například povinnost poskytovatele odpovědného za realizaci probačního programu písemně definovat poslání, cíle, cílovou skupinu, principy probačního programu atd.).

Podle **procedurálních požadavků** mají být probační programy realizovány v souladu s metodikou, která je písemně zpracována a je obsažena v programovém manuálu. Metodikou se přitom rozumí postupy, kterými poskytovatel programu dosahuje cíle programu a realizuje obsahovou strukturu programu. Struktura programu (kterou upravuje několik dalších kritérií), má umožnit „přizpůsobení obsahu individuálním potřebám klienta, uplatnění jeho pozitivních zdrojů, schopností a dovedností, a motivuje ho k aktivnímu zapojení do programu.“ Podmínkou účasti klienta na probačním programu je jeho souhlas. Tento souhlas musí být ovšem tzv. „informovaný“. Povinností poskytovatele probačního programu je proto seznámit klienta před uzavřením příslušné dohody o zařazení do probačního programu seznámen se všemi podmínkami účasti v programu. Dohoda o zařazení do probačního programu stanoví všechny důležité aspekty programu včetně individuálních cílů. Jde o trojstranný smluvní akt, který uzavírají stanovený zástupce poskytovatele probačního programu, pracovník Probační a mediační služby a klient. Musí být vždy uzavřen v písemné podobě. Kritéria standardy kvality probačních programů dodávají, že poskytovatel probačního programu má dbát na to, aby klient rozuměl obsahu a účelu této dohody. Klienti probačního programu si mohou podle standardů stěžovat na způsob, kterým byli seznámeni s obsahem a charakterem probačního programu nebo na profesní přístup pracovníků při realizaci programu, aniž by tím byli ohroženi. Poskytovatel probačního programu má za tímto účelem stanovena a uplatňuje vnitřní pravidla projednávání těchto stížností, se kterými jsou seznámeni klienti a pracovníci probačního programu.

Druhá oblast standardů kvality probačních programů se zabývá **personálními požadavky**. Koncepce je obdobná jako u již popsanych standardů z jiných oblastí

(přiměřenost počtu pracovníků a jejich dovedností posláním programu). Poskytovatel probačního programu je rovněž povinen zajišťovat profesní rozvoj pracovníků. Poslední, třetí okruh standardů kvality probačních programů upravuje **provozní požadavky**. Poskytovatel je povinen definovat a zabezpečit materiální vybavení a finanční zajištění nezbytné pro úspěšnou realizaci programu. K tomu doplňují návazná kritéria mimo jiné, že poskytovatel probačního programu „má zpracovaný rozpočet probačního programu, který odpovídá rozsahu a charakteru programu a umožňuje efektivní naplnění jeho cílů.“

Zatímco Probační a mediační služba a probační programy se zaměřují na mladistvé pachatele protiprávní činnosti, další okruh služeb je zaměřen na **děti a mladé lidi jako oběti trestných činů**. Dítě je podle § 2 odst. 4 zákona o obětech trestných činů považováno za „zvlášť zranitelnou oběť, které je bezplatně poskytována odborná pomoc ve formě psychologického poradenství, sociálního poradenství, právní pomoci, poskytování právních informací nebo restorativních programů, a to před zahájením trestního řízení, v jeho průběhu i po jeho skončení. Tyto služby poskytují subjekty akreditované Ministerstvem spravedlnosti, které na jejich činnost poskytují dotaci ze státního rozpočtu. Podmínkou pro výkon těchto služeb je naplnění standardů kvality podle příslušné vyhlášky.²³⁰ Vyhláška upravuje standardy ve dvou oblastech pomoci: poskytování právních informací a pro realizaci restorativních programů. Náplň a struktura standardů odpovídají s určitými obměnami standardům probačních programů popsaných výše.

6.7. Závěry kapitoly 6

Hlavní metodou řízení kvality v oblasti služeb pro ohrožené děti a rodiny jsou **standardy kvality**, přičemž prvním subsystémem, který tento kvalitativní prvek uplatnil (včetně nastavení „základních“ požadavků na poskytovatele) byla oblast **sociálních služeb**. Ty se staly do jisté míry inspirací i pro další oblasti služeb

²³⁰ Vyhláška č. 119/2013 Sb., o standardech kvality poskytovaných služeb podle zákona o obětech trestných činů.

pracující s ohroženými dětmi a rodinami. V úvodní teoretické části této analýzy byl podrobně popsán vliv konceptu *New Public Management* na nastavení systému sociálních služeb v České republice. V této oblasti lze rovněž vysledovat určité negativní důsledky tohoto přístupu, jako je například přílišná svázanost předpisy a pravidly, neprovázanost financování na (skutečnou) potřebnost služby atd.²³¹ Určité skupiny obyvatel se tak ocitají mimo rámec nabídky sociálních služeb („nevejdou se“ do nastavených pravidel). To se promítá i do oblasti služeb pro ohrožené rodiny a děti (například při vymezování okruhu jejich působnosti), neboť některé zásady (například „dobrovolný“ příchod klienta do služby) jsou v praxi obtížně realizovatelné. Z výše uvedeného je zřejmé, že standardy kvality jsou konceptem a nástrojem řízení kvality, který je v mnoha ohledech limitující. Lze je naplňovat jen formálně (pro účely inspekce). Jde o uzavřený systém, v němž probíhá komunikace především mezi poskytovatelem a inspekcí (zapojení klientů je pouze vedlejším prvkem této komunikace). Služby nejsou řízeny a kvalitativně hodnoceny z perspektivy potřeb klientů a kvality jejich života. Jak ukazují zkušenosti z procesu jejich implementace v oblasti sociálních služeb (tedy v oblasti s nejdelšími zkušenostmi), tato metoda řízení kvality vykazuje několik rizik:

- a) Formální naplňování stanovených kritérií (naplňování standardů je velmi podrobným způsobem popsáno ve vnitřních předpisech, v praxi se však nedodržuje; pokud se kontrola zaměří pouze na formální stránku, není schopna tento rozpor odhalit).
- b) Subjektivní výklady kritérií. Vzhledem k nastavení systému inspekcí (více viz kapitolu 8 této analýzy) často závisí výklad kritérií na přístupů konkrétního člena inspekčního týmu. To vede k rozdílům v pojetí kvality v jednotlivých regionech či skupině poskytovatelů.
- c) Neexistence mechanismů pro udržitelnost kvality (kvalita služby se nepromítá do oblasti financování).

²³¹ Existuje přitom snaha nahradit tento deficit mezi „potřebností“ či „kvalitou“ a financováním zavedením „dodatečných“ nástrojů řízení, například benchmarkingu.

Vedle standardů kvality jsou dílčím způsobem využívány i další nástroje řízení kvality (například benchmarking), které však nemají zásadní systémový dopad.

Stav řízení kvality činnosti **pověřených osob** je postaven na stejné koncepci jako oblast sociálních služeb (pověřené osoby jsou svým charakterem specifickým druhem sociálních služeb, třebaže z hlediska úzkého „legislativního“ vymezení do systému sociálních služeb nepatří). Standardy kvality poskytování sociálně-právní ochrany byly významně inspirovány obdobnou právní úpravou obsaženou v prováděcí vyhlášce k zákonu o sociálních službách. Mají tedy stejné přínosy a limity, které byly popsány v části věnované sociální službám. Je paradoxem, že určitou „volnost“ pro inovace a rozvoj nabízí méně rigidní právní úprava pověření (na některé činnosti vykonávané v rámci pověření se standardy nevztahují).

Ve **školské oblasti** (resp. pro segment pobytových služeb pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy) byl rovněž zvolen koncept standardů kvality. Vzhledem k tomu, že jde o nedávné opatření, které zároveň nemá formu obecně závazného právního předpisu (standardy jsou vydány „výnosem“, tj. metodickým pokynem), nejsou pro hlubší hodnocení dopadu dostupné informace. S určitou pravděpodobností však lze očekávat podobný vývoj jako v případě sociálních služeb či pověřených osob.

Vedle standardů kvality (pomineme-li benchmarkingové aktivity) jsou tak v oblasti služeb pracujících s cílovou skupinou této studie, zkušenosti pouze z akreditačních či certifikačních procesů probíhajících v oblastech zdravotnictví či u adiktologických služeb. Je tedy na místě diskuse, jak systém standardů doplnit nebo částečně nahradit novými metodami řízení kvality. Z dosavadních zkušeností je zřejmé, že proces standardizace byl pojat jako jednorázový proces bez **následné reflexe negativních dopadů**. Zjednodušeně řečeno: byly vydány příslušné vyhlášky (což je nutno vnímat jako pozitivní krok), poskytovatelé jim přizpůsobili svou činnost (někdy za cenu formálních postupů). Inspekce se rovněž drží znění standardů (případně svého výkladu) a stereotypně provádí jejich kontrolu. Všichni aktéři tak navenek plní

své povinnosti, systém jako celek však stagnuje. Řízení kvality je v současné době zaměřeno především na **vnitřní podmínky poskytování služby**, případně jde o prvek vztahu mezi zadavateli služeb a poskytovateli. Vychází se přitom z předpokladu, že poskytovatel naplňující standardy kvality poskytuje kvalitní službu). Systém monitoringu kvality je nutno rozšířit o metody hodnotící reálný **dopad poskytování služeb na kvalitu života cílové skupiny**. Ten však musí začínat již na úrovni případové práce a následně být prostřednictvím souhrnných údajů (a předem definovaných indikátorů) využíván i pro hodnocení jednotlivých poskytovatelů, skupin poskytovatelů či systému jako celku.

7. Procesy kontroly a monitoringu kvality v oblasti péče o ohrožené děti

7.1. Procesy v oblasti sledování kvality

Předchozí kapitola popsala různé přístupy a metody řízení kvality v oblasti péče o ohrožené děti. Těžištěm tohoto řízení jsou **standardy kvality a kontrola jejich naplňování**. Tato kapitola se zaměřuje na různé procesy monitoringu kvality v oblasti péče o ohrožené děti (je zpracována ve stejné struktuře jako předchozí text, nejprve se zabývá situací ve veřejné správě a poté v jednotlivých oblastech poskytování služeb). Samostatně je řešena otázka (na veřejné správě) nezávislých monitorovacích mechanismů (viz kapitolu č. 8). Kontrolu a monitoring provádí různé orgány veřejné správy podle příslušné „gesce“ (Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřad práce ČR, krajské úřady, Česká školní inspekce). Systém kontroly kopíruje roztržitost úpravy kvalitativních parametrů v různých právních předpisech. Procesně se však postup při inspekcích a kontrolách řídí kontrolním řádem.²³²

7.1.1. Kontrola standardů kvality sociálně-právní ochrany ve veřejné správě

Kontrola naplňování standardů kvality, jimiž jsou povinny se řídit orgány sociálně-právní ochrany, probíhá v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti nadřízeným správním orgánem. Činnost obecních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností vykonávanou v rámci přenesené působnosti kontrolují podle § 129 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení; dále v textu jen „zákon o obcích“)

²³² Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob. Kontrolní orgány postupují podle tohoto zákona rovněž při kontrole výkonu státní správy a dále při kontrole činnosti právnických osob založených nebo zřízených státem nebo územním samosprávným celkem vykonávané ze strany zakladatele nebo zřizovatele.

krajské úřady²³³, které kontroluje Ministerstvo práce a sociálních věcí. Ministerstvo, které je rovněž povinno standardy naplňovat, nemá však mechanismus pro jejich hodnocení stanoven. Činnost příslušného Odboru ochrany práv dětí je jako celek hodnocena v rámci interního auditu ministerstva, ten však komplexní kontrolu naplňování standardů fakticky neprovádí.

Nejde přitom o klasickou inspekci, jak ji známe například z oblasti sociálních služeb, ale o kontrolu nadřízeného správního orgánu. Tento mechanismus lze popsat na vztahu krajského úřadu k „podřízeným“ obecním úřadům. § 61 odst. 2 zákona o obcích ukládá obci se při výkonu přenesené působnosti řídit zákony a jinými právními předpisy. Krajský úřad je podle obecné úpravy oprávněn uložit orgánu obce splnění úkolu stanoveného zákonem nebo provést nápravu nezákonného postupu nebo jiných nedostatků zjištěných při kontrole (§ 129b zákona o obcích). Obec je zároveň povinna řídit se opatřeními orgánů veřejné správy přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti (§ 61 odst. 2 písm. b/ zákona o obcích). Za nesplnění těchto ustanovení však nehrozí žádná sankce, například ve formě pokuty. V krajním případě (pokud by byly zjištěny zcela zásadní nedostatky) lze při neplnění povinností přenést výkon přenesené působnosti na jinou obec s přenesenou působností (§ 66b zákona o obcích).

Kontroly standardů kvality prováděné krajskými úřady (naplňování standardů obecními úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností) mají podle poznatků Ministerstva práce a sociálních věcí velmi rozdílnou úroveň. Vzhledem k tomu, že neexistuje sjednocující metodika kontrol, postupuje každý krajský úřad ve svém správním obvodu dle vlastního uvážení. V některých krajích jde o velmi důkladnou kontrolu naplňování jednotlivých kritérií (všech 38 sub-kritérií musí být splněno, neboť u správního orgánu neexistují žádné výjimky z nenaplnění povinností

²³³ U městských částí pověřených výkonem sociálně-právní ochrany dětí provádí tuto kontrolu příslušný magistrát. V Praze je tato záležitost upravena § 113 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

stanovené obecně závazným právním předpisem). Další kraje zahrnují plnění standardů do obecné kontroly spisové dokumentace a nepostupují při kontrole podle jednotlivých bodů přílohy č. 1 vyhlášky o provedení zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Sjednocení postupu při kontrole standardů lze poměrně snadno zajistit vydáním metodického pokynu ze strany ministerstva. Určitým systémovým problémem je však provázanost krajských a obecních úřadů. Krajský úřad je nejenom druhoinstančním správním orgánem, ale spoluodpovídá také za úroveň metodického vedení obcí. „Špatné výsledky“, resp. zjištění o nízké kvalitě výkonu sociálně-právní ochrany dětí tak do jisté míry padají i na vrub krajského úřadu. Krajský úřad je sám prvoinstančním orgánem v oblasti náhradní rodinné péče a s obecními úřady úzce spolupracuje. Okruh osob, které v rámci krajských úřadů zajišťují agendu sociálně-právní ochrany je velmi úzký. Titíž pracovníci, kteří se zaměstnanci obcí poměrně často spolupracují při řešení běžných pracovních úkolů, se zároveň podílejí na kontrole výkonu přenesené působnosti a naplňování standardů.

Na stranu druhou jsou nástroje pro prosazení určitých požadavků ze strany krajského úřadu poměrně slabé. Podřízenost obecních úřadů však existuje pouze ve smyslu prvoinstančního a druhoinstančního orgánu. Správní rozhodování však tvoří jen malou část výkonu sociálně-právní ochrany dětí. Přímá řídicí kompetence neexistuje, každý jednotlivý úřad je autonomním právním subjektem. Za výkon přenesené působnosti odpovídá tajemník obecního úřadu, resp. ředitel krajského úřadu. Ten je pak podřízen starostovi (ředitel krajského úřadu hejtmanovi). Naplňování řady kritérií standardů poskytování sociálně-právní ochrany pak závisí na postoji těchto manažerů.

Uzavřený systém soustavy orgánů veřejné správy tudíž nemůže systému ochrany dětí jako celku přinést odpovídající zpětnou vazbu. Řízení kvality formou sebehodnocení je jistě důležitým faktorem, pohled externího hodnotitele překračující

místní či regionální „zvyky“ a stereotypy je však neméně důležitý. Tato zpětná vazba je v současné době poskytována pouze v ojedinělých případech (přezkum postupu úřadu soudem, iniciativy Veřejného ochránce práv atd.).

7.1.2. Inspekce kvality sociálních služeb

Nejdelší zkušenosti se systémem kontroly naplňování standardů kvality existují v oblasti sociálních služeb. Pravidla pro činnost inspekce upravuje část čtvrtá zákona o sociálních službách (§ 97 a násl.) a související právní předpisy. Původně tyto inspekce zajišťovaly krajské úřady. Inspekce byla prováděna v rámci výkonu přenesené působnosti, procesní pravidla upravoval již zrušený zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. U organizací zřizovaných kraji vykonávalo tuto inspekci Ministerstvo práce a sociálních věcí. Od počátku roku 2012 byla tato kompetence převedena na krajské pobočky Úřadu práce ČR²³⁴ a s účinností od 1. srpna 2016 na Ministerstvo práce a sociálních věcí²³⁵, resp. Odbor inspekce sociálních služeb Ministerstva práce a sociálních věcí, který je zařazen do sekce sociální a rodinné politiky. Tento odbor je rozdělen do čtyř „regionálních“ oddělení (Hlavní město Praha a Střední Čechy, Jihozápadní Čechy, Severovýchodní Čechy, Morava a Slezsko), přičemž oddělení pro Prahu a Střední Čechy je zároveň oddělením metodickým. Důsledkem posledně jmenovaného převodu je dvojkolejnost inspekcí v sociální oblasti, neboť realizace inspekcí u pověřených osob zůstalo v kompetenci Úřadu práce ČR.

Úkolem inspekce není pouze kontrola stanovených kritérií standardů kvality sociálních služeb, ale především je to ochrana uživatelů sociálních služeb, tedy osob

²³⁴ Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²³⁵ Zákon č. 189/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb., a zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

v nepříznivé sociální situaci. Inspekce proto kontroluje nejenom kvalitu poskytovaných sociálních služeb, ale rovněž plnění základních povinností poskytovatelů uvedených v § 88 a § 89 zákona o sociálních službách, vedení evidence, posuzování uzavřených smluv o poskytnutí sociální služby (zda smlouvy obsahují náležitosti stanovené zákonem a zda je výše úhrady sjednána v rámci výše úhrady stanovené v § 73 až 77 zákona o sociálních službách).

Inspekce se provádí vždy v místě poskytování sociálních služeb. Provádí ji inspekční tým, který tvoří nejméně 3 členové, jde-li o inspekci pobytových sociálních služeb, a nejméně 2 členové v ostatních případech. Alespoň 1 člen inspekčního týmu musí být zaměstnancem Ministerstva práce a sociálních věcí. K účasti na inspekci mohou být pro účely odborného posouzení přizváni specializovaní odborníci. Zákon o sociálních službách neklade na tyto odborníky zvláštní kvalifikační podmínky. Stanovuje pouze, že přizvaný odborník nesmí být podjatý vůči poskytovateli sociálních služeb, u kterého je prováděna inspekce. Poskytovatelé sociálních služeb jsou povinni umožnit členům inspekčního týmu a přizvaným odborníkům dotazovat se klientů na záležitosti související s poskytováním sociálních služeb, které jsou předmětem inspekce. Podmínkou přitom je, že osoba byla členem inspekčního týmu za účasti poskytovatele sociálních služeb poučena o možnosti odmítnout rozhovor a dala k rozhovoru souhlas.

Ministerstvo je oprávněno ukládat poskytovateli sociálních služeb opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekci; uložené opatření je součástí kontrolního zjištění. Poskytovatel sociálních služeb je povinen splnit uložená opatření ve lhůtě stanovené ministerstvem a podat písemnou zprávu o jejich plnění, pokud si ji ministerstvo vyžádá. Po podání písemné zprávy o plnění uložených opatření lze provést následnou inspekci.

Pokud poskytovatel sociálních služeb nenaplní povinnosti vyplývající z naplňování standardů kvality (resp. pokud inspekce poskytování sociálních služeb zjistí v této oblasti nedostatky), může být potrestán za přestupek podle § 107 odst. 2 písm. m)

zákona o sociálních službách, nesplní-li ve lhůtě stanovené ministerstvem opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekci nebo nepodá písemnou zprávu o jejich plnění. Za tento přestupek může ministerstvo uložit pokutu až do výše 50 tis. Kč. Podle zprávy o výsledku inspekci kvality sociálních služeb za rok 2016²³⁶ došlo v uplynulém roce ke zjištění 26 těchto správních deliktů. Pokud poskytovatel sociálních služeb ani po uložení správního trestu za tento přestupek nesplní opatření uložená k odstranění nedostatků v oblasti dodržování standardů kvality sociálních služeb, může registrující orgán přistoupit ke zrušení registrace (§ 82 odst. 3 zákona o sociálních službách). Plnění podmínek stanovených standardy kvality je tedy v oblasti sociálních služeb vnímáno jako základní předpoklad pro to, aby služba mohla být poskytována.

Vedle zákonné úpravy je pro provádění inspekci k dispozici (nezávazný) *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* z roku 2008. Podle tohoto kodexu se má inspektor sociálních služeb řídit „smyslem standardů jako nástroje zavádění kvality služeb.“ Etický kodex obsahuje základní požadavky na osobnost, postoje a postupy inspektora (bezúhonnost, objektivita, odborná způsobilost a řádná péče, respekt k lidským právům, důvěrnost) a zabývá se rovněž vztahem inspektora ke kontrolované osobě, zadavateli inspekce i k uživatelům služeb. Součástí etického kodexu je i požadavek na odpovědnost inspektora ke své profesi, například:

- schopnost posoudit svou osobní situaci, aby byl inspektor schopen provádět inspekci objektivně a v dostatečné kvalitě,
- aplikace pouze způsoby práce, které souvisí s rolí inspektora (nepoužívá např. terapii při rozhovoru s uživatelem služby, případovou sociální práci atd., supervizi při rozhovoru s pracovníky),

²³⁶ Zpráva o inspekci poskytování sociálních služeb za rok 2016. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/30682/Zprava_o_inspekci_poskytovani_sociálních_sluzeb_za_rok_2016.pdf [cit. 2017-07-22].

- celostní přístup k vytváření úsudků během inspekce na základě více skutečností ověřených z více zdrojů (inspektor nemá sklouzávat k závěrům pouze na základě vyhodnocení formálních skutečností či izolovaných kritérií standardů kvality),
- napomáhání zvyšování kvality sociálních služeb jako celku zejména zobecňováním zkušeností z inspekcí a jejich předáváním odpovědným institucím atd.

Z výše citovaných formulací, které pocházejí z prvních let zavádění standardů kvality sociálních služeb v České republice, je zřejmé, že autoři dokumentu si byli vědomi zejména nebezpečí formalismu. Platné znění standardů, používaný procesní předpis (kontrolní řád) a stereotypizace praxe však vedou k tomu, že (byť nezávazný) etický kodex je v praxi inspekcí uplatňován stejně formálně, jako standardy kvality a jejich naplňování ze strany poskytovatelů

7.1.3. [Inspekce poskytování sociálně-právní ochrany](#)

Inspekci poskytování sociálně-právní ochrany provádí Úřad práce ČR prostřednictvím vybraných krajských poboček: Brno (s působností pro Jihomoravský, Zlínský a Moravskoslezský kraj), Hradec Králové (Královéhradecký, Pardubický a Olomoucký kraj), Plzeň (Plzeňský, Jihočeský kraj), Praha (Hlavní město Praha, Liberecký, Středočeský a Ústecký kraj). Inspektoři (jde o dva až tři zaměstnance na pobočce) jsou zařazeni do struktury těchto poboček. Na úrovni Generálního ředitelství Úřadu práce působí metodici, kteří jsou však bez přímého řídicího vztahu ke krajským inspekčním týmům. Organizačně je v rámci zmíněných krajských poboček výkon inspekcí zařazen do Oddělení nepojistných sociálních dávek. Inspekce provádí 10 „interních“ inspektorů v rámci celé České republiky, za podpory a přímé účasti 2 metodiků generálního ředitelství při vybraných inspekcích. K inspekcím jsou dále přizýváni externí inspektoři.

K 31. prosinci 2014 skončilo přechodné období pro implementaci podmínek naplňování standardů kvality sociálně-právní ochrany a byly zahájeny inspekce.

Procesní parametry inspekcí jsou v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí řešeny velmi stručným ustanovením § 50a²³⁷, který se odkazuje na postupy užívané v sociálních službách (viz popis uvedený v kapitole 8.1.2. této analýzy). V roce 2015 bylo provedeno prvních 34 inspekcí, přičemž inspekce shledala 497 porušení (porušení je však definováno jako nesplnění jednotlivého kritéria standardů kvality sociálně-právní ochrany u pověřené osoby, tedy situace, kdy „nebyl započten bod“)²³⁸. V roce 2016 byly provedeny první inspekce u pověřených osob zajišťujících přípravu žadatelů o zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče k přijetí dítěte do rodiny.

Neplnění standardů kvality sociálně-právní ochrany nemělo až do poloviny roku 2017 pro pověřené osoby (na rozdíl od sociálních služeb) přímý právní dopad. V ustanovení § 50 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, který se zabývá odnětím pověření k výkonu sociálně-právní ochrany, nebyl obsažen mechanismus vedoucí k odebrání pověření z důvodu závažných nedostatků zjištěných inspekci sociálně-právní ochrany a jejich neodstranění ve stanovené lhůtě. V případě neuspokojivého stavu naplňování některých z kritérií kvality bylo možno uvažovat o sankci pro neplnění podmínek pro vydání pověření, resp. pro porušení podmínek v tomto pověření²³⁹, vztah mezi hodnocením naplňování standardů kvality a pověřením však nebyl tak „přímočarý“ jako je tomu v oblasti sociálních služeb. Tuto situaci však

²³⁷ Podle § 50a zákona o sociálně-právní ochraně dětí platí pro postup při inspekci poskytování sociálně-právní ochrany „obdobně ustanovení zákona o sociálních službách o postupu při provádění inspekce sociálních služeb“.

²³⁸ *Zpráva o činnosti Úřadu práce ČR za rok 2015*. Dostupné z: https://portal.mpsv.cz/upcr/oup/zprocin/zprava_o_cinnosti_up_cr_za_rok_2015.pdf [cit. 2017-07-22].

²³⁹ Bývalý přestupek podle § 59b odst. 1 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí v případě fyzických osob a § 59g odst. 1 písm. a) téhož zákona u právnických osob.

změnila novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí²⁴⁰ účinná od 1. července 2017, která zavedla nové přestupky, mj.:

- závažné nebo opakované porušení povinnosti oznamovat orgánu, který rozhodl o pověření, změny skutečností rozhodných pro vydání pověření nebo pozastavení výkonu činností uvedených v pověření;
- nevedení záznamů o činnostech souvisejících s poskytováním sociálně-právní ochrany v rozsahu odpovídajícím udělenému pověření (včetně výroční zprávy);
- poskytování sociálně-právní ochrany prostřednictvím osoby, která nezískala odbornou způsobilost, a v rozporu s podmínkami dozoru nad činností této odborně nezpůsobilé osoby;
- nedodržování standardů kvality sociálně-právní ochrany atd.²⁴¹

Za tyto přestupky lze uložit pokutu do výše 50 000 Kč, neplnění standardů však není (na rozdíl od některých jiných přestupků důvodem pro zákaz činnosti). I v tomto směru je však patrná tendence stírat rozdíly mezi podmínkami pro činnost sociálních služeb a pověřených osob.

O zaměření inspekcí a vnímání jejich účelu vypovídají velmi strohé informace ze zprávy o činnosti Úřadu práce ČR za roky 2015 a 2016²⁴². V prvním roce výkonu inspekcí poskytování sociálně-právní ochrany byly nejčastěji zjištěny nedostatky „spočívající v nevytvoření písemných pravidel a postupů podle standardů kvality, nebo v těchto 77 pravidlech chyběly podstatné náležitosti či podle nich kontrolované osoby ve své praxi nepostupovaly, a dále nedostatky spočívající v nedostatečném personálním zajištění provozovaných činností.“ Při některých inspekcích byly

²⁴⁰ Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

²⁴¹ § 59f a 59g zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

²⁴² Tamtéž a dále *Zpráva o činnosti Úřadu práce ČR za rok 2016*. Dostupné z: https://portal.mpsv.cz/upcr/oup/zprocin/zprava_o_cinnosti_up_cr_za_rok_2016.pdf [cit. 2017-07-22].

zjištěny též nedostatky v nesplnění stanovené odborné způsobilosti některých zaměstnanců. Ve dvou případech byla zjištění z inspekci předána jiným orgánům (krajský úřad, Státní úřad inspekce práce). Ve zprávě z roku 2016 se objevují totožné formulace. Pro Úřad práce ČR byly nejčastějším zjištěním „nedostatky spočívající v nevytvoření vnitřních písemných pravidel a postupů podle standardů kvality, nebo v těchto pravidlech chyběly podstatné náležitosti či podle nich kontrolované osoby ve své praxi nepostupovaly, a dále nedostatky spočívající v chybném postupu kontrolovaných osob při praktickém výkonu jejich činnosti.“

Plán inspekci je zveřejňován na integrovaném portálu Ministerstva práce a sociálních věcí.²⁴³ V roce 2016 bylo realizováno 57 inspekci, pro rok 2017 je plánováno cca 70 inspekci (příslušná pobočka má podle počtu zaměstnanců realizovat za pololetí 6 až 9 inspekci). Při počtu zhruba 240 pověřených osob v České republice bude (při zachování současného počtu inspekci) realizována kontrola naplňování standardů jednou za cca 3 až 4 roky u každého poskytovatele. Inspekční týmy jsou tři a čtyřčlenné, tvoří je vždy dva zaměstnanci Úřadu práce ČR a jeden až dva externisté (podle náročnosti inspekce).

Z kvalitativních rozhovorů se zástupci pověřených osob i osob, které se podílejí na systému inspekci kvality sociálně-právní ochrany vyplynulo, že současný systém, kdy jsou inspekční týmy řízeny jednotlivými krajskými pobočkami, vede k nejednotným přístupům. Zástupci pověřených osob vytýkají inspekci skutečnost, že kladou důraz především na písemné dokumenty a extenzivní písemnou úpravu všech procesů v rámci činnosti pověřené osoby. Tomu odpovídá i výše citovaná formulace „souhrnu“ kontrolních zjištění inspekci. Na stranu druhou dává tento přístup určitý jasný rámeček „přípravy“ na inspekci, když pověřená osoba provede revizi všech procesů a příslušné dokumentace. Riziko formalismu je při tomto druhu postupů samozřejmě velmi vysoké. Kromě kontroly písemných dokumentů je inspekce především v kontaktu se zaměstnanci kontrolované

²⁴³ Viz: https://portal.mpsv.cz/upcr/oup/plan_spo [cit. 2017-06-06].

pověřené osoby. Nejmenší podíl má na procesu inspekce zjišťování názoru cílové skupiny (rodin, případně náhradních rodin a dětí). Další výtka vůči inspekci se týká překračování „pravomocí“ inspektorů, když je po pověřených osobách vyžadováno plnění povinností, které žádná právní úprava (ani podzákonná) neukládá. Poznatky z rozhovorů potvrzují i inspekční zprávy, které byly zpracovateli *Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality* poskytnuty pověřenými osobami k nahlédnutí.

Je velmi zajímavé, že tato zjištění se shodují se zkušenostmi z prvních let existence standardů kvality sociálních služeb, kdy výzkum z roku 2008 došel k následujícím zjištěním:

- v některých případech je nedodržován metodický pokyn k inspekcím,
- v některých případech bylo možné konstatovat i porušení právních předpisů a norem,
- dochází ke kontrolování skutečností, jež byly nad rámec kontrolované povinnosti,
- existuje značně subjektivní přístup k hodnocení stejných kritérií v závislosti na kraji či osobě inspektora.²⁴⁴

Při hodnocení činnosti inspekce poskytování sociálně-právní ochrany je přitom nutno odlišit inspekce týkající se zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (tedy pobytových zařízení) a služeb v oblasti náhradní rodinné péče. Jak bylo uvedeno výše, pro řadu zařízení působících zejména při organizacích ze zdravotnické oblasti (jako organizační součást dětských domovů pro děti do 3 let věku), bylo zavedení standardů poskytování sociálně-právní ochrany prvním setkáním s řízením kvality prostřednictvím standardů vůbec. Oproti standardům v sociální oblasti, které měly

²⁴⁴ HORECKÝ, Jiří. *Analýza inspekcí poskytování sociálních služeb*. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb, 2009. 15 s. Dostupné z: http://www.horecky.cz/images/1329985741_analyza-inspekci.pdf [cit. 2017-07-22].

alespoň zpočátku deinstitutionalizační podtext, u zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc tento aspekt chybí. Inspekce se proto zaměřují na „vnitřní“ podmínky provozu zařízení a pravidla pobytu dítěte v zařízení, přičemž i tento základní okruh požadavků představuje pro řadu institucí střet mezi tradičním pojetím „režimového“ zařízení s pevným vnitřním a návštěvním řádem²⁴⁵ a nároky na „moderní“ zařízení sociálně-právní ochrany dětí.

V případě služeb tzv. doprovázení pěstounských rodin je situace poněkud komplikovaná tím, že se konkrétní obsah služby v praxi teprve tvoří. Zásahy inspektorů do oblastí, které přesahují povinnosti pověřených osob uložené právní úpravou, jsou tak způsobeny i doposud nevyjasněným „obsahem“ doprovázení²⁴⁶. Ze strany organizací působících v oblasti náhradní rodinné péče jsou tyto zásahy „tolerovány“ z důvodu určité vnitřní nejistoty, co vše mají služby pro pěstounské rodiny vlastně vykonávat. Právní úprava je přitom poměrně jednoznačná, když § 47a zákona o sociálně-právní ochraně dětí a § 4 prováděcí vyhlášky k tomuto zákonu přesně vymezuje nároky pěstounských rodin a tudíž i okruh služeb pověřených osob. Na tuto úpravu je navíc pevně navázáno i financování prostřednictvím státního příspěvku na výkon pěstounské péče. Nejistoty však panují zejména v oblastech, které se dotýkají i dalších osob, jako jsou například vlastní rodiče dítěte a další blízké osoby (jaký je vztah doprovázejících subjektů k těmto osobám a podobně). Tyto nejasnosti samozřejmě neopodstatňuje překračování kompetencí ze strany inspekce, která jako státní orgán může činit pouze to, co jí právní úprava výslovně dovoluje.

²⁴⁵ Viz například doporučující metodický pokyn Ministerstva zdravotnictví *Činnost kojeneckých ústavů a dětských domovů pro děti do 3 let věku*. Věstník Ministerstva zdravotnictví 9/2005.

²⁴⁶ Nejde přitom pouze o inspekce poskytování sociálně-právní ochrany. I například ze strany orgánů sociálně-právní ochrany se objevují tendence „ukládat“ pověřeným osobám úkoly, které nespádají do oblasti doprovázení nebo neodpovídají

7.1.4. Kontrola naplňování standardů ve školské oblasti

Podle výnosu ministryně školství, mládeže a tělovýchovy č. 5/2016, kterou se stanoví standardy kvality péče o děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy má metodické vedení a metodickou podporu zařízení ve věcech standardů zajišťovat ve svém územním obvodu příslušný diagnostický ústav²⁴⁷. Metodické pracovníky diagnostických ústavů má vzdělávat Národní ústav pro vzdělávání. Účelem metodického vedení je podpora dobré praxe, navrhování doporučení ke změnám a včasná identifikace možných rizik, která by vyžadovala zásah zřizovatele. Výnos určuje, že pracovníkem, který provádí metodické vedení, může být ředitelem diagnostického ústavu pověřena pouze osoba s kvalifikací psychologa, speciálního pedagoga nebo jiného odborného pedagogického pracovníka, který splňuje předpoklady stanovené zákonem o pedagogických pracovnících²⁴⁸, praxi v oblasti ústavní výchovy nebo ochranné výchovy nebo preventivně výchovné péče nejméně 5 let a absolvovaný program ke standardům kvality. Z uvedeného vymezení je zřejmé, že metodickým pracovníkem nemůže být například odborník se vzděláním v oblasti sociální práce. Součástí metodického vedení je například metodická práce s ředitelem zařízení a pracovníky pověřenými ředitelem.

Samotnou **kontrolou dodržování standardů péče o děti** je pověřena Česká školní inspekce. Provádí ji od nabytí účinnosti výše uvedeného výnosu ministryně, tj. od 1. února 2016²⁴⁹. Česká školní inspekce sleduje kvalitu školského systému jako

²⁴⁷ Územní obvody diagnostických ústavů vymezuje § 14 vyhlášky č. 438/2006 Sb., kterou se upravují podrobnosti výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy ve školských zařízeních.

²⁴⁸ Zákon č. 563/2014 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů.

²⁴⁹ Předtím se Česká školní inspekce v druhé polovině roku 2014 podílela na pilotním ověřování standardů kvality v 11 školských zařízeních. Cílem pilotního ověření bylo zejména znění jednotlivých standardů (srozumitelnost, jednoznačnost, možnost objektivního zhodnocení naplňování standardů apod.), ověření navrženého systému bodování (aplikovatelnost, jednoznačnost, zhodnotitelnost) a ověření navrženého způsobu kontroly standardů (složení hodnotitelského týmu, využívání zdrojů kontroly apod.).

celku. Provádí inspekční činnost ve všech školách a školských zařízeních zapsaných ve školském rejstříku, bez ohledu na zřizovatele, a to v pravidelných intervalech (tzv. inspekční cyklus). Zabývá se rovněž systematicky nástroji řízení kvality vzdělávacího procesu (jde například o realizaci projektu Komplexní systém hodnocení, který je financován z Operačního programu Výzkum, vývoj a vzdělávání).²⁵⁰

Podle nejnovější dostupné výroční zprávy (za školní rok 2015/2016)²⁵¹ bylo v uvedeném období navštíveno 119 zařízení (tj. celkem 55,9 % všech školských ústavů) se 129 součástmi²⁵². To svědčí o zvýšené intenzitě inspekcí ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy.²⁵³ Inspekce se zaměřovala:

- na materiální a technické podmínky (například v sedmi zařízeních bylo zjištěno, že materiální a technické podmínky neodpovídají potřebám dětí; v 19 % zařízení děti nemohou uzamykat své osobní věci);
- finanční podmínky v zařízeních (celkové hospodaření ústavů, způsob vyplácení kapesného);
- personální podmínky (mezi zjištěními jsou například skutečnosti, že požadavky na vzdělání pedagogických pracovníků splňovalo 71,4 % pedagogů, kritérium psychické způsobilosti nesplňovalo 9,2 % pedagogických pracovníků; v některých regionech byly identifikovány přetrvávající problémy se získáváním kvalifikovaných pedagogů);

²⁵⁰ Informace o činnosti České školní inspekce jsou dostupné z dokumentu *Plán hlavních úkolů České školní inspekce na školní rok 2017/2018*, který je zveřejněn na webových stránkách: http://www.csicr.cz/html/PHU_2017_2018/flipviewerxpress.html [cit. 2017-01-08].

²⁵¹ Výroční zprávy jsou dostupné z: <http://www.csicr.cz/cz/DOKUMENTY/Vyrocnizpravy> [cit. 2017-05-08].

²⁵² Inspekce byla provedena v 86 dětských domovech, 16 dětských domovech se školou, 15 výchovných ústavech, 9 střediscích výchovné péče a 3 diagnostických ústavech.

²⁵³ Ve školním roce 2014/2015 bylo provedeno 27 inspekcí, ve školním roce 2013/2014 23 inspekce.

- řízení zařízení (včetně otázky práv a povinností dětí umístěných v ústavu).

Kromě inspekcí jsou další metodou kontroly hospitace (podle citované výroční zprávy bylo ve školním roce 2015/2016 provedeno ve školských ústavních zařízeních 666 hospitací). Nejčastější formou sledované činnosti byla spolupráce vychovatele a dětí v 69,7 % hospitací, individuální práce při 67,7 % hospitací a skupinová práce při 39,3 % hospitací.

Inspekční zpráva stručně reflektovala dopad standardů v prvním roce jejich inspekci. Podle České školní inspekce „postupným zaváděním Standardů kvality péče o děti ve školských zařízeních byla zaznamenána snaha o zkvalitnění tvorby programu rozvoje osobnosti dítěte, snaha o jeho implementaci do běžných činností dítěte i jeho pravidelné a efektivní vyhodnocování. To souvisí s postupným zaváděním klíčového pracovníka a jeho role při naplňování individuálních potřeb každého dítěte. Zlepšení bylo zjištěno i při poskytování podpory a pomoci orientace v osobním příběhu každého dítěte, včetně zachovávání informací, předmětů či fotografií dokumentujících jeho život před vstupem do institucionální péče i během jeho pobytu v zařízení.“

Pozitivním prvkem činnosti České školní inspekce je transparentnost poznatků z inspekci, které jsou zveřejňovány prostřednictvím *Registru inspekčních zpráv*.²⁵⁴ U každého zařízení lze pak dohledat historii inspekci včetně příslušných zpráv. Z aktuálních inspekčních zpráv vyplývá, že se inspekce zaměřuje na jednotlivé (tematické) okruhy činnosti zařízení, nikoliv na jednotlivá kritéria standardů. Inspekce kontroluje jak naplňování povinností vyplývajících z právních předpisů, tak dodržování stanovených pravidel (v případě ústavních zařízení například vnitřního řádu) včetně dokumentů, které jsou vázány na standardy kvality péče o děti. Pro hodnocení existuje čtyřstupňová hodnotící stupnice:

²⁵⁴ Registr je dostupný na odkazu: <http://www.csicr.cz/cz/Dokumenty/Inspekni-zpravy> [cit. 2017-02-08].

- Výborná úroveň.
- Očekávána úroveň.
- Úroveň vyžadující zlepšení.
- Nevyhovující úroveň (ta může být impulsem pro návrh na výmaz školské osoby ze školského rejstříku).

Podle dostupných informací probíhají určité změny inspekčního systému, kdy se inspekcí účastní „křížově“ zaměstnanci pracoviště České školní inspekce z jiného regionu, než je sídlo kontrolovaného zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, nebo jsou do inspekčních týmů zařazováni i bývalí uživatelé služby.

7.1.5. Kontrola standardů ve zdravotnické oblasti

V předchozí části analýzy byla popsána určitá specifická proces standardizace u poskytovatelů zdravotních služeb, který je dobrovolným procesem. Tomu odpovídá i úprava kontrolních (hodnotících) procesů. Podle § 98 odst. 3 zákona o zdravotních službách může hodnocení kvality a bezpečí provádět fyzická nebo právnická osoba, které bylo uděleno oprávnění vydané Ministerstvem zdravotnictví. Podmínkou pro vydání tohoto oprávnění je, že žadatel:

- a) není poskytovatelem zdravotní služby nebo osobou spojenou s některým z poskytovatelů či zdravotní pojišťovnou (v případě právnických osob se tato podmínka vztahuje i na jednotlivé členy statutárních orgánů);
- b) má vypracovány hodnotící standardy kvality a bezpečí pro jednotlivé formy zdravotní péče, popřípadě druhy zdravotní péče a pravidla procesu hodnocení kvality a bezpečí;
- c) splňuje požadavky na personální zabezpečení provádění hodnocení kvality.

Seznam osob oprávněných k provádění hodnocení kvality je zveřejněn na internetových stránkách ministerstva. V současné době je registrováno 10 těchto subjektů, všechny přitom s oprávněním k provádění hodnocení kvality a bezpečí lůžkové zdravotní péče.

Hodnocení kvality a bezpečí se provádí na základě smlouvy uzavřené mezi osobou oprávněnou provádět hodnocení kvality a bezpečí a poskytovatelem zdravotní služby. Součástí smlouvy je i sjednaná úplata za provedené hodnocení. Hodnocení kvality a bezpečí musí být provedeno do 12 měsíců ode dne uzavření smlouvy. V případě, že úroveň poskytovaných zdravotních služeb u hodnoceného poskytovatele vyhovuje hodnotícím standardům, vydává oprávněná osoba certifikát kvality a bezpečí s platností 3 roky.

7.1.6. Sledování výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy a vývoje dětí v náhradní rodinné péči

Vedle sledování standardů kvality a dalších nástrojů řízení kvality je nutno pro úplnost zmínit další z kontrolních mechanismů, který je uplatňován v případě pobytových zařízení pro děti. Jde o sledování výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy podle § 29 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Obecní úřad obce s rozšířenou působností je povinen sledovat dodržování práv dítěte ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy, v domovech pro osoby se zdravotním postižením, dětských domovech pro děti do 3 let věku a v obdobných ústavech (zařízeních). Má sledovat zejména rozvoj duševních a tělesných schopností dětí, zda trvají důvody pro pobyt dítěte v ústavním zařízení, jak se vyvíjejí vztahy mezi dětmi a jejich rodiči. Obecní úřad obce s rozšířenou působností rovněž „působí k tomu, aby byli v ústavním zařízení sourozenci umístěni společně.“

Sledování výkonu ústavní nebo ochranné výchovy probíhá formou návštěv příslušného zaměstnance orgánu sociálně-právní ochrany za dítětem v zařízení. Tyto návštěvy mají probíhat nejméně jednou za 3 měsíce. Zaměstnanec orgánu sociálně-právní ochrany je oprávněn hovořit s dítětem bez přítomnosti dalších osob, zejména zaměstnanců ústavního zařízení, a má právo nahlížet do dokumentace, kterou ústavní zařízení o dítěti vede. Pokud dojde ke zjištění porušení zákona je tento zaměstnanec povinen tuto skutečnost neprodleně oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností a zřizovateli tohoto ústavního zařízení (popřípadě orgánu, který je zřizovateli nadřízen), a soudu, který nařídil ústavní výchovu, ochrannou výchovu nebo ochranné léčení ústavní. Pobytová zařízení pro děti mohou za účelem

sledování výkonu ústavní nebo ochranné výchovy navštěvovat také zaměstnanci krajského úřadu nebo Ministerstva práce a sociálních věcí disponující příslušným oprávněním.

Obdobným způsobem je koncipován i **dohled na výkonem náhradní rodinné péče**. Podle § 19 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí „obecní úřad obce s rozšířenou působností sleduje vývoj dětí, které byly svěřeny do výchovy jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte a vývoj dětí v předpěstounské péči. Zaměstnanci obce s rozšířenou působností zařazení do obecního úřadu jsou přitom povinni navštěvovat rodinu, kde dítě žije, popřípadě jiné prostředí, kde se dítě zdržuje, nejméně jednou za 3 měsíce v období prvních 6 měsíců péče nahrazující péči rodičů a předpěstounské péče, a poté v souladu se zájmy dítěte podle potřeby, nejméně však jednou za 6 měsíců.“ V praxi existují tendence zapojovat do tohoto „dohledu“ i doprovázející organizace, a to na základě nepřesného výkladu ustanovení, které ukládá těmto subjektům povinnost „sledovat naplňování dohody o výkonu pěstounské péče“ (§ 47b odst. 5 zákona o sociálně-právní ochrany dětí). Zde však nejde o „kontrolu“ kvality výkonu náhradní rodinné péče, ale o dohled nad naplňováním závazků náhradního rodiče vyplývajících ze smluvního vztahu ve formě dohody o výkonu pěstounské péče.

7.2. Odhad nákladů

Součástí zadání analytické části *Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality* bylo rovněž zkoumání současných (ročních) nákladů na řízení kvality v systému péče o ohrožené děti v České republice. Tyto náklady nejsou systematicky sledovány, bylo proto nutno shromáždit všechny dostupné podklady a provést kvalifikovaný odhad. Součástí odhadu jsou náklady na tyto činnosti:

- a) Inspekce sociálních služeb (poměrná část).
- b) Inspekce kvality sociálně-právní ochrany dětí.
- c) Česká školní inspekce (poměrná část).
- d) Orgány sociálně-právní ochrany (kontrolní a dohledová činnost).

Celkové náklady na **inspekci sociálních služeb** dosahují cca 65 mil. Kč ročně²⁵⁵. Služby, jejichž činnost se nějakým způsobem týkají cílové skupiny ohrožených dětí a rodin, se podílejí na objemu inspekci cca 20 % (z celkového počtu 347 inspekci sociálních služeb realizovaných v roce 2016 šlo o 75 služeb). Náklady v této části systému kontroly a řízení kvality systému péče o ohrožené děti lze tímto způsobem odhadnout na **11 až 13 mil. Kč ročně**.

Z údajů o počtu zaměstnanců Úřadu práce ČR podílejících se na **inspekci poskytování sociálně-právní ochrany** lze při průměrných nákladech na státního zaměstnance zařazeného do 11. platové třídy²⁵⁶ cca 480 000 tis. Kč²⁵⁷, souvisejících provozních nákladech²⁵⁸ a nákladech na externí inspektory (cca 1,2 mil. Kč ročně)²⁵⁹ odhadnout celkové náklady na **8,2 mil. Kč ročně**.

Velmi komplikovaně se odhadují náklady **České školní inspekce** „spadající“ do oblasti řízení kvality systému péče o ohrožené děti. Činnost České školní inspekce se v zásadě týká všech dětí a mladých lidí v České republice. Celkové roční náklady

²⁵⁵ Zpracovatel vycházel z jediné dostupné kvantifikace, kterou je informace o finančních prostředcích převedených z Úřadu práce ČR na Ministerstvo práce a sociálních věcí v souvislosti s agendou inspekci kvality sociálních služeb k 1. 8. 2016. Podle výroční zprávy Úřadu práce za rok 2016 šlo o 26.890 tis. Kč.

²⁵⁶ Příloha k Nařízení vlády č. 302/2014 Sb., o katalogu správních činností.

²⁵⁷ Při zohlednění tarifů stanovených Nařízením vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, bylo v kvalifikovaném odhadu nákladů pracováno s průměrným měsíčním platem 30 tis. Kč měsíčně.

²⁵⁸ Metodika stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy. Ministerstvo vnitra, 2007. Podle této metodiky se doporučuje stanovit režijní náklady pracovního místa ve veřejné správě vynásobením mzdových nákladů koeficientem 0,43.

²⁵⁹ Každá z čtyř krajských poboček Úřadu práce ČR má na odměny externích inspektorů vyčleněno 250 tis. Kč ročně. Může však v odůvodněných případech požádat o navýšení těchto prostředků. Na výkon činnosti externích inspektorů je vypisována veřejná zakázka malého rozsahu. Odměny inspektorů se pohybují kolem 350 Kč na hodinu, na jednu inspekci je počítáno s cca 50 hodinami. Přímé náklady na jednu inspekci jsou propočítány na 14 až 16 tis. Kč (bez nákladů na stálé zaměstnance Úřadu práce ČR).

na činnost této instituce činí 341,1 mil. Kč.²⁶⁰ Podíl inspekční činnosti ve službách, které se přímo podílí na péči o ohrožené děti (zejména školská pobytová a preventivní zařízení) lze podle údaje o počtu inspekci za školní rok 2015/2016 odhadnout na cca 3,5 %²⁶¹. Prostým výpočtem lze dojít k odhadu nákladů ve výši minimálně **12 mil. Kč** vynaložených na inspekce školských ústavních zařízení. Rozpočet České školní inspekce je však s ohledem na rozsah její činnosti poměrně zajímavým vodítkem pro stanovení předpokládaných nákladů nezávislého monitorovacího mechanismu pro oblast péče o ohrožené děti, jehož vznikem se (jako jednou z variant) zabývá i návrhová část *Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality*.

Podobné vodítko nabízí i rozpočet Kancelář Veřejného ochránce práv. V roce 2016 činili rozpočet Kanceláře Veřejné ochránkyně práv 112 017 tis. Kč²⁶². V rámci kanceláře je vykonáváno několik agend souvisejících s ochranou ohrožených dětí. Na celkovém počtu podnětů se ochrana dětí a mládeže podílí 4,7 % (396 podnětů z celkových 8 398). Veřejný ochránce práce se však problematikou ochrany práv dětí zabývá rovněž prostřednictvím legislativních doporučení, metodických a vzdělávacích aktivit, a také prostřednictvím návštěv pobytových zařízení pro děti. Hypoteticky lze podíl činnosti týkající se této cílové skupiny stanovit na 10 %, čemuž odpovídají náklady ve výši **11,2 mil. Kč**.

Náklady na **dohled nad výkonem ústavní výchovy a náhradní rodinné péče** lze s určitou mírou nepřesnosti odvodit od celkových nákladů na činnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností na úseku sociálně-právní ochrany, které činí 1,3 mld. Kč ročně. Rozsah dohledové činnosti úřadů lze odvodit buď z počtu dětí

²⁶⁰ Rozpočet kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy pro rok 2017. Česká školní inspekce má v tomto rozpočtu určen limit počtu zaměstnanců na 515.

²⁶¹ Česká školní inspekce uskutečnila v uvedeném školním roce cca 3100 inspekci v různých typech 8škol a školských zařízeních, z toho 112 bylo ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy.

²⁶² Veřejný ochránce práv. Výroční zpráva 2016. Kancelář veřejného ochránce práv, 2017.

umístěných v ústavních výchově a náhradní rodinné péči a četnosti povinných návštěv nebo na základě „časového snímku“, který provedla analýza Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí²⁶³. Tento výzkum však pochází již z roku 2008, od té doby došlo v oblasti sociálně-právní ochrany k řadě změn. V době zpracování výzkumu činil podíl činností spojených s dohledem nad výkonem náhradní rodinné péče a ústavní péče 3,1 %, resp. 3,6 %, celkem tedy 6,7 % celkových výkonů orgánů sociálně-právní ochrany (přepočteno na dotaci **88,4 mil. Kč ročně**). Při počtu cca 7 000 dětí s nařízenou ústavní výchovou (k 31. 12. 2016 šlo o 6 593 dětí) a cca 20 000 dětí v náhradní rodinné péči (k 31. 12. 2016 celkem 19 358 dětí v typech péče, u níž je prováděn dohled), je ročně realizováno minimálně 68 000 dohledových návštěv dětí. Tyto návštěvy včetně přípravy zabírají minimálně půl pracovního dne (u vzdálenějších ústavů jsou zpravidla celodenní, u náhradní rodinné péče vykonávané ve správním obvodu může být časová zátěž naopak nižší). Jde tedy celkem o minimálně 34 000 pracovních dnů, přičemž není výjimkou, že návštěvy jsou vykonávány větším počtem pracovníků. Při prostém přepočtu na fond pracovní doby docházíme k minimálním podílům dohledových činností v rozsahu 5,4 % na celkové pracovní době (tj. v přepočtu na dotaci **70,2 mil. Kč ročně**). Lze tedy říci, že náklady na dohled na výkonem ústavní výchovy a náhradní rodinné péče se pohybují mezi **70 až 90 mil. Kč ročně**.

Náklady na kontrolní činnost ve vztahu k naplňování standardů kvality poskytování sociálně-právní ochrany prakticky nelze vyčíslit, neboť jsou realizovány v rámci běžné kontrolní činnosti krajských úřadů a Ministerstva práce a sociálních věcí. Totéž se týká kontroly dodržování podmínek pro vydání pověření k výkonu sociálně-právní ochrany ze strany pověřených osob, které provádí krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy.

²⁶³ 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, 2009.

Náklady na řízení kvality pak nejsou jen na straně kontrolních orgánů, ale i samotných úřadů a poskytovatelů. Systému řízení kvality nepochybně věnují část své pracovní kapacity nejenom všichni vedoucí pracovníci, ale i další zaměstnanci, kteří se podílí na tvorbě vnitřních předpisů, implementaci standardů a dalších metod a nástrojů řízení kvality. Vyčíslení těchto nákladů by však již opustilo oblast kvalifikovaných odhadů a nabralo spekulativní ráz. Kromě konkrétních „projektových“ aktivit nejsou tyto náklady systematicky sledovány ani na úrovni jednotlivých organizací ani systému jako celku.

Je proto nutno hovořit o minimálních nákladech spojených s monitoringem kvality, které se při součtu dostupných údajů pohybují v systému péče o ohrožené děti mezi **112 až 134 mil. Kč ročně**. K tomu je nutno přičíst další (řádově jednotky až desítky mil. Kč) na „vnitřní“ náklady řízení kvality. Pro srovnání: celkový objem prostředků, které jsou ročně v České republice vynakládány na činnost systému péče o ohrožené děti, činí cca 11,8 mld. Kč.

7.3. Závěry kapitoly 7

Procesy monitoringu kvality v jednotlivých oblastech tvořících systém péče o ohrožené děti plně odpovídají základní koncepci založené primárně na kontrole dodržování standardů kvality. Návrhová část tak bude muset (vedle změn základní koncepce) zahrnout i nutná „prováděcí“ opatření zaměřená na změnu systému monitoringu kvality, zejména institucionální sjednocení včetně sjednocení přístupů a postupů; otázku personálního zajištění a podpory osob, které se podílí na monitoring kvality; systém nápravných opatření; způsob informování o poznatcích monitoringu včetně šíření dobré praxe atd.

8. Instituce monitorující naplňování práv dětí

8.1. Úvod

Úmluva o právech dítěte v článku 4 zavazuje smluvní státy „učinit všechna potřebná zákonodárná, správní a jiná opatření k provádění práv uznaných touto Úmluvou“. Všeobecný komentář k této Úmluvě č. 2 (2002) „Role nezávislých lidskoprávních institucí“²⁶⁴ uvádí, že Výbor pro práva dítěte považuje zakládání a podporu nezávislých národních lidskoprávních organizací za součást závazků smluvních států zajišťovat provádění Úmluvy a podporovat univerzální provádění práv dětí. Z tohoto důvodu výbor uvítal mimo jiné zřizování funkce dětských ombudsmanů a podobných nezávislých orgánů sloužících k propagaci a monitorování plnění Úmluvy o právech dítěte.

Nezávislé organizace by měly být podle citovaného komentáře zakládány v souladu s tzv. Pařížskými zásadami z roku 1991, které obsahují minimální standardy pro založení, kompetence, odpovědnost, nezávislost, způsob provozu a kvazi-soudní činnost těchto národních orgánů. Výbor zároveň doporučuje, aby tyto organizace měly legislativní základ (mandát) zaručujících především možnost nezávislého a efektivního monitoringu. Mezi tyto pravomoci patří například pravomoc:

- „vyslechnout jakoukoliv osobu a získat jakékoliv informace nebo dokumenty nutné k vyhodnocení situace (čl. II, bod. 2 citovaného komentáře),
- „podpořit děti, které se obrátily se svými záležitostmi na soud včetně možnost vstoupit do soudních řízení za účelem informování soudu (čl. VI, bod 2),
- „právo na soukromý styk s dětmi ve všech formách alternativní péče a ve všech institucích, které se zabývají dětmi“ (čl. VII., bod 1),
- „právo vyjadřovat se přímo, nezávisle a samostatně v otázce práv dětí před veřejností i parlamentními orgány“ (čl. VII., bod 4).

²⁶⁴ Úmluva o právech dítěte a související dokumenty. Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2016, s. 39n.

Proces založení by měl být iniciován a podporován z nejvyšších vládních míst. Organizace by měly disponovat odpovídající infrastrukturou (zaměstnanci, budovy) a financemi a být osvobozeny od takových forem finanční kontroly (řízení), které by mohly mít vliv na jejich nezávislost. Měly by být geograficky a fyzicky přístupné všem dětem. Složení organizací by mělo být takové, aby v něm byly zastoupeny různé prvky občanské společnosti související s ochranou lidských práv (nevládní organizace zabývající se bojem s diskriminací a právy dětí, organizace vedené dětmi nebo mladými lidmi, sociální nebo profesní organizace, univerzity, experti na práva dětí atd.). Vládní složky by měly být zastoupeny pouze poradním hlasem. Z důvodu posilování participace dětí je doporučeno zřizovat poradní orgány organizace například ve formě dětských rad.

Organizace by měla aktivně oslovovat zejména děti zranitelné a znevýhodněné, například děti v náhradní péči, děti z menšin, děti s handicapem atd. Všeobecný komentář č. 2 (2002) obsahuje celou řadu doporučených činností této nezávislé monitorovací organizace, z nichž jsou pro téma řešené touto analýzou důležité zejména mechanismy, jak:

- vyšetřit jakoukoliv situaci související s porušením práv dětí, a to na základě stížnosti nebo vlastní iniciativy (v rozsahu určených kompetencí);
- provádět šetření v záležitostech týkajících se práv dětí;
- kontrolovat adekvátnost a účinnost zákona a zásad souvisejících s ochranou práv dětí;
- kontrolovat a podávat hlášení o způsobu, jakým vláda prosazuje práva dětí a monitoruje jejich stav, snažit se zajistit, aby byly správně zajišťovány statistické údaje a shromažďovány další údaje za účelem zjištění, co je potřeba udělat pro realizaci práv dětí;
- v souladu s článkem 3.2. Úmluvy o právech dítěte požadovat prosazování nejlepších zájmů dětí ve všech záležitostech, které se jich týkají a zajistit, aby byl pečlivě zvažován dopad zákonů a pravidel na děti (od přípravy, přes implementaci po návazné kroky);

- navštěvovat ústavní zařízení a všechna místa, kde jsou děti zadržovány kvůli převýchově k zajištění povinnosti smluvních států Úmluvy o právech dítěte zabezpečit, aby „instituce, služby a zařízení odpovědné za péči a ochranu dětí odpovídaly standardům stanoveným kompetentními úřady, zejména v oblastech bezpečnosti a ochrany zdraví, počtu a vhodnosti svého personálu, jakož i kompetentního dozoru.“

Všeobecný komentář č. 12 „Právo dítěte být vyslechnuto“ k tomu v části C. bod 2 dodává, že tato nezávislá monitorovací instituce by měla zároveň sledovat plnění pravidel stanovených tímto komentářem, zejména možnost dětí v alternativních typech péče vyjadřovat své názory a zjišťovat, do jaké míry jsou názory dětí respektovány těmito institucemi.

K otázce nezávislých monitorovacích mechanismů se vyjadřuje rovněž *Směrnice o náhradní péči*. Podle této směrnice (bod 129) by mělo mezi úkoly těchto mechanismů patřit mimo jiné:

- a) konzultovat s dětmi ve všech typech náhradní péče při zachování podmínek na ochranu soukromí, navštěvovat děti v místě péče a prošetřovat jakékoliv domnělé případy porušení práv dítěte na základě stížnosti nebo vlastní iniciativy;
- b) doporučovat příslušným orgánům vhodné politiky s cílem zlepšení zacházení s dětmi bez rodičovské péče a zajišťovat jejich soulad s převažujícími poznatky o ochraně, zdraví, rozvoji a péči o dítě;
- c) podávat návrhy a připomínky k legislativním návrhům;
- d) samostatně se zapojit do procesu podávání zpráv v rámci Úmluvy o právech dítěte, například do pravidelných zpráv smluvních stran k Výboru pro práva dítěte a o zavádění těchto směrnic.

8.2. Situace v České republice

8.2.1. Úvod

V závěrečných doporučeních České republiky ze srpna 2011 Výbor pro práva dítěte zopakoval svá 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 uložila v termínu do prosince 2015 zpracovat Analýzu možností vytvoření nezávislého mechanismu monitorování ochrany práv dětí a naplňování Úmluvy.

V úvodu zmíněný *Návrh optimalizace řízení systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti* doporučil, aby v systému řízení kvality došlo 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.

8.2.2. Veřejný ochránce práv

Činnost Veřejného ochránce práv v české republice je upravena zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), a navazujícím prováděcím nařízením vlády (č. 165/2000 Sb.). Veřejný ochránce práv v České republice působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, vykonávajících státní správu, pokud je takové jednání:

- v rozporu s právem,
- právu sice neodporuje, ale je jinak vadné či nesprávné, a tedy neodpovídá principům demokratického právního státu a principům dobré správy,
- jsou-li tyto orgány nečinné.

Ochránce je tedy oprávněn zabývat se i stížnostmi, které směřují proti činnosti orgánů sociálně-právní ochrany. Podle § 1 odst. 3 zákona o veřejném ochránci práv „ochránce provádí systematické návštěvy míst, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě veřejnou mocí nebo v důsledku závislosti na poskytované péči, s cílem posílit ochranu těchto osob před mučením, krutým, nelidským, ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením.“²⁶⁵ Ochránce proto provádí systematické preventivní návštěvy zařízení, kde jsou nebo mohou být osoby drženy na základě rozhodnutí či příkazu orgánu veřejné moci (např. soudu) nebo z důvodu závislosti na poskytované péči (především z důvodu věku, zdravotního stavu, sociální situace atp.). Jde tedy i o zařízení, kde se vykonává ochranná nebo ústavní výchova a ochranné léčení. Schválením antidiskriminačního zákona v roce 2009 se ochránce stal orgánem pomáhajícím obětem diskriminace. Ochránce může vést nezávislá šetření, ale nemůže nahrazovat činnost orgánů státní správy a nemůže rušit nebo měnit jejich rozhodnutí. Při zjištění pochybení však může od úřadů či institucí požadovat, aby zjednaly nápravu. Může zahájit šetření i z vlastní iniciativy (např. na základě informací z médií).

Na Veřejného ochránce práv se mohou přímo obrátit i děti a mladí lidé (na tuto cílovou skupinu se zaměřují specializované webové stránky www.deti.ochrance.cz). Tím do jisté míry vykonává i funkci „dětského ombudsmana“ (tento úřad není v České republice na rozdíl od jiných zemí zřízen, podrobněji k této problematice viz kapitolu 8.3. této analýzy).

²⁶⁵ Jde o vazbu na Úmluvu proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (v českém, resp. československém právním řádu byla vyhlášena pod č. 143/1988 Sb.). Citované ustanovení bylo do zákona o veřejném ochránci práv doplněno s účinností od 1. ledna 2006.

Veřejný ochránce práv vydává pravidelně zprávy o činnosti a řešených podnětech²⁶⁶ a také stanoviska k záležitostem systémového charakteru²⁶⁷. Pozornost, kterou tento úřad věnoval otázce ochrany dětí v době, kdy byl veřejným ochráncem práv JUDr. Otakar Motejl, vyústila v roce 2007 ve vydání sborníku, který obsahuje řadu průlomových stanovisek ochránce na úseku sociálně-právní ochrany.²⁶⁸ Jsou rovněž vydávány zprávy (poznatky) ze systematických návštěv veřejného ochránce v zařízeních ústavní a ochranné výchovy. Shrnující materiál z roku 2012²⁶⁹ mimo jiné doporučil sjednotit péči pod jedno ministerstvo, začít do praxe intenzivně zavádět standardy sociálně-právní ochrany dětí a bezodkladně předložit návrh vyhlášky, která stanoví standardy kvality pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy v zařízeních. Ochránce tak reagoval na řadu nedostatků, které byly zjištěny jak na straně orgánů sociálně-právní ochrany, tak samotných ústavních zařízení.

8.2.3. Výbor pro práva dítěte

Monitoringu systému péče o ohrožené děti se systematicky věnuje také Výbor pro práva dítěte, který působí jako poradní orgán vlády. Ve výboru jsou zastoupena všechna klíčová ministerstva a významné nestátní organizace.²⁷⁰ Výbor dlouhodobě prosazuje například sjednocení systému péče o ohrožené děti pod jeden rezort nebo zřízení funkce dětského ombudsmana. Zabývá se rovněž legislativními návrhy a činnostmi veřejných subjektů působících v systému ochrany dětí. Nemá však

²⁶⁶ Zprávy o činnosti jsou k dispozici na webových stránkách: <https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/> [cit. 2017-08-03].

²⁶⁷ Stanoviska Veřejného ochránce práv jsou k dispozici v Evidenci stanovisek ochránce na webových stránkách: <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search> [cit. 2017-08-03]

²⁶⁸ *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Rodina a dítě. Brno: Kancelář veřejného ochránce práce, 2007.

²⁶⁹ *Standardy péče o ohrožené děti a jejich rodiny*. Poznatky ze systematických návštěv veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práce, 2012. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/2012/Standardy_final.pdf [cit. 2017-08-05].

²⁷⁰ Informace o výboru jsou dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro-prava-ditete/uvod-55932/> [cit. 2017-08-08].

výkonnou pravomoc a přes zastoupení ministerstev ani faktický vliv na činnost rezortů a vlády (vláda například na konci srpna 2017 zamítla návrh na sjednocení systému, který byl právě podnětem tohoto výboru). Tento orgán má však určitý potenciál podílet se na monitoringu kvality ochrany ohrožených dětí.

8.2.4. Nestátní organizace

Podobný potenciál mají i nestátní organizace, které se systematicky zabývají otázkou práv dětí. V České republice působí několik nestátních organizací, které se systematicky zabývají otázkami ochrany dětí. Některé mají nadnárodní charakter (například UNICEF Česká republika). Určitou formou monitoringu kvality systému péče o ohrožené děti se systematicky věnují například Liga lidských práv nebo Poradna pro občanství, občanská a lidská práva. Součástí tohoto monitoringu je i právní poradenství dětem a mladým lidem či advokační činnosti (včetně strategického vedení soudních sporů, tzv. strategické litigace)²⁷¹.

Vedle toho vzniklo v posledních letech několik subjektů, které sdružují mladé lidi, kteří byli sami ohroženými dětmi a v minulosti například vyrůstali v náhradních formách výchovy. Jde například o spolek Vteřina poté²⁷², který je skupinou složenou z lidí, kteří prošli ústavní péčí. Usiluje o to, „aby práva dětí vyrůstajících v zařízeních institucionální péče nebyla jen prázdným pojmem, ale nejvyšší možnou hodnotou“. Vychází z přesvědčení, že „hlas dětí by měl v tomto systému otevřeně zaznívat a být slyšen.“ Snahou Vteřiny poté je posílit hlas dítěte, které se v institucionální péči nachází a být jeho "prostředníkem" ve vztahu k institucím, které o životě v ústavních zařízeních rozhodují.

Na rozdíl od některých evropských zemí není činnost těchto advokačních skupin systematicky ze státu podporována, nejsou rovněž cíleně zapojovány do monitoringu kvality systému péče o ohrožené děti. Oproti minulosti je významným

²⁷¹ Viz například: <http://poradna-prava.cz/www/old/strategicka-litigace.html> [cit. 2017-08-25].

²⁷² Informace o spolku jsou dostupné z: <http://www.vterinapote.cz/> [cit. 2017-08-08].

posunem sama existence těchto organizací, byť je spojena s určitými problémy a nedůvěrou vycházející zejména z institucionálního prostředí.

8.3. Příklady zahraničních institucí monitorujících naplňování práv dětí

Činnost nezávislých monitorovacích mechanismů v zahraničí je možno rozdělit do několika skupin:

- a) Institut dětských ombudsmanů.
- b) Nestátní organizace zabývající se monitoringem práv dětí a péče o ohrožené děti (tzv. watchdog organizace).
- c) Klientské a svépomocné organizace (rodičů i dětí).

Co se týče institutu dětských ombudsmanů, přístup evropských zemí lze rozdělit do čtyř skupin²⁷³:

1. Státy, kde je dětský ombudsman zřízen prostřednictvím samostatného zákona (Švédsko, Finsko, Polsko, Irsko, Litva, Lucembursko, Chorvatsko, část Belgie – Valonsko).
2. Státy, kde je dětský ombudsman zřízen v rámci právní úpravy ochrany dětí (Rakousko).
3. Státy, kde je dětský ombudsman zařazen do úřadu „obecného“ ombudsmana (Francie, Holandsko, část Belgie – Vlámsko, Řecko).
4. Státy, kde dětský ombudsman funguje v rámci nestátních organizací (do roku 2005 ve Finsku).

První úřad dětského ombudsmana byl zřízen v roce 1981 v Norsku. V této zemi je ombudsman nezávislá a politicky neutrální instituce, která administrativně spadá pod ministerstvo pro záležitosti rodiny. Parlament a vláda však nemohou této instituci

²⁷³ VACULOVÁ, Lucia. *Komparace dětského ombudsmana ve vybraných státech Evropské unie. Porovnání kompetencí a vývoje této funkce.* Praha: Parlamentní institut, nedatováno.

dávat příkazy. Na post ombudsmana je vypisováno výběrové řízení, kandidát je vybírán na čtyřleté období. Ombudsman má právo kontrolovat, zda jsou zákony a administrativní postupy v souladu s Úmluvou o právech dítěte. Předkládá návrhy opatření, jimiž je možno řešit nebo předcházet konfliktům mezi zájmy společnosti a zájmy dětí. Prostřednictvím výzkumu shromažďuje informace týkající se dětí. Pravomoci ombudsmana mají systémový charakter, nesoustřeďuje se na řešení jednotlivých případů. Podobné kompetence má dětský ombudsman i ve Švédsku či Finsku. Například v Irsku však může dětský ombudsman řešit i individuální kauzy, na Islandu má právo volného vstupu do všech institucí (veřejných i soukromých), které poskytují péči dětem atd. V některých zemích jde o kolektivní orgán (dánská Národní rada pro děti).

Z hlediska České republiky jsou zajímavé inspirace ze sousedních zemí (Polska a Rakouska). V **Polsku** existuje tento úřad od roku 2000. Jde o institut zřízený přímo polskou ústavou, ze své činnosti se odpovídá parlamentu (*Sejmu*), jímž je dětský ombudsman volen (na období 5 let). Tento systém zaručuje ombudsmanovi poměrně velkou míru nezávislosti na vládních strukturách. Náleží mu (stejně jako poslancům) trestněprávní imunita. Odvolat může ombudsmana pouze *Sejm* se souhlasem druhé komory parlamentu (senátu), a to v případě prokázání úmyslného trestného činu. Úřad je financován ze státního rozpočtu. Polský dětský ombudsman má právo vyšetřit každý případ, a to bez předcházejícího upozornění kontrolované osobě. Má právo vyžadovat od úřadů či jiných organizací vysvětlení a informace o případu. Disponuje stejnými pravomocemi jako státní zástupce, je oprávněn podat návrh na občanskoprávní řízení podílet se na již probíhajícím řízení. Je zároveň oprávněn požadovat od státních zástupců zahájení přípravného řízení. Pokud ombudsman požádá příslušné orgány, aby podnikly všechna opatření ve prospěch dítěte, jsou tyto orgány povinny tato opatření do 30 dnů realizovat a informovat o nich ombudsmana. Součástí činnosti tohoto institutu s velmi rozsáhlými pravomocemi je i hodnocení systému ochrany dětí, vydávání stanovisek, zpráv, navrhování legislativních úprav atd.

V **Rakousku** působí dětsí ombudsmeni ve všech 9 spolkových státech (jsou označováni jako zástupci dětí a mládeže, *Kinder – und Jugendanwaltschaften*). Spolkový zástupce dětí a mládeže působí rovněž na národní úrovni. Postavení dětského ombudsmana, jeho kompetence, struktura úřadu atd. se liší podle jednotlivých spolkových zemí. Ve všech případech jde o nevládní organizace, do nichž nemohou politici a úřady podle ústavy zasahovat. Zástupci dětí a mládeže jsou jmenováni vládami spolkových zemí, zpravidla na období 5 let. Tito zástupci se mohou účastnit a obhajovat práva dětí v rámci soudních a správních řízení. Spolkový zástupce má právo řešit individuální kauzy a poskytovat právní a psychologické poradenství. Sleduje legislativní procesy týkající se dětí a pro zemské vlády vydává výroční zprávu hodnotící jejich činnost.

8.4. Závěry kapitoly 8

Existence nezávislých institucí monitorujících naplňování práv dětí je (z hlediska mezinárodních dokumentů i obecných principů) vnímána jako nezbytný předpoklad pro dosažení kvality systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti. V některých evropských zemích má tento institut formu „úřadu“ dětského ombudsmana (s různým rozsahem kompetencí), jinde tuto roli plní nestátní či „klientské“ organizace. Nezávislý monitorovací mechanismus zpravidla nenahrazuje, ale pouze doplňuje, (veřejné) systémy kontroly a řízení kvality.

V České republice roli nezávislého monitorovacího mechanismu částečně supluje institut Veřejného ochránce práv. Veřejný ochránce práv se však nezaměřuje pouze na otázku ochrany práv dětí, těžiště jeho činnosti spočívá v jiných oblastech. Lze také zaznamenat určité monitorovací či advokační aktivity nestátních subjektů, jejichž role je však v současné době velmi omezená (stát ani jiné složky veřejné správy tyto aktivity rozvoj těchto aktivit cíleně nepodporují). V návrhové části dokumentu bude tedy nutno zpracovat zcela nový koncept (nezávislého) monitoringu kvality včetně právní úpravy a institucionálního zabezpečení, definice kompetencí a pravidel činnosti, finančního zajištění, specifikace vztahu k orgánům veřejné správy, poskytovatelům služeb a klientům systému atd.

9. Příklady zahraničních systémů řízení kvality v oblasti ochrany dětí

9.1. Způsob výběru zahraničních systémů

Součástí Analýzy a návrhu systému monitoringu kvality je popis tří zahraničních systémů řízení kvality v oblasti ochrany dítěte ve sféře činnosti veřejných orgánů, poskytovatelů služeb a náhradní rodinné péče. Vzhledem ke komplexnosti tématu a bohaté světové praxi v nastavování a kontrole kvality v oblasti ochrany práv dětí bylo zpracovatelem dokumentu navrženo provést analýzu praxí z různých kontinentů. Při výběru byl brán zřetel na skutečnosti, aby systémy splňovaly následující kritéria:

- dlouhodobé zkušenosti s nastavováním systému kvality,
- proběhlé revize a existence kritického hodnocení,
- variabilní možnosti implementace kvalitativních rámců s ohledem na místní uspořádání,
- pestrost služeb a přístupů, které jsou kvalitativně hodnoceny a „měřeny“.

Zpracovatel se přitom neomezoval pouze na evropské sociální systémy. Byly sledovány nejnovější (globální) trendy v oblasti řízení kvality a rovněž způsob přenosu know-how do evropských zemí. Bylo zjištěno, že i vyspělé evropské sociální systémy jsou často inspirovány metodami a postupy, které byly vyvinuty v zámoří, zejména ve Spojených státech amerických, Austrálii nebo Novém Zélandu²⁷⁴. S ohledem na výše uvedené parametry byly po projednání se zadavatelem do analýzy zařazeny následující systémy Velké Británie (resp. Anglie), Spojených států amerických a Austrálie.

²⁷⁴ Na tuto skutečnost upozornila již *Analýza inovativních postupů a služeb pro rodiny a děti v České republice*, Institut projektového řízení a.s., 2017.

Určité „vhledy“ do zahraniční praxe byly provedeny i v předchozích kapitolách analýzy, týkaly se však pouze dílčích aspektů. Podrobný popis tří vybraných zahraničních systémů byl proveden v následující tematické struktuře:

- a) právní a metodická východiska, na jejichž základě funguje monitoring a řízení kvality systému ochrany dětí v příslušné zemi;
- b) procesy a metody sledování kvality vykonávaných činností a poskytovaných služeb pro ohrožené děti a jejich rodiny;
- c) indikátory, podle nichž je stanovována kvalita služeb ve vztahu k naplnění potřeb dětí a rodin;
- d) systém „kontroly“ a práce se zjištěními kontrolních mechanismů (sankce, nápravná opatření, revize systému atd.);
- e) způsob financování monitoringu kvality;
- f) postavení, činnost a financování případných dalších (nezávislých) mechanismů monitorování kvality.

9.2. Příklad zahraničního systému č. 1 – Velká Británie (Ofsted, Anglie)

9.2.1. Úvod

Systém ochrany dětí ve **Velké Británii** vychází z konceptu blaha dítěte (*Welfare of the Child*) jako základního východiska pro vymezení působnosti systému. Zvláštní pozornost je věnována skupině dětí „*child/children in need*“ (v češtině je tento výraz překládán různě, např. jako „ohrožené děti“, „dětí se speciálními potřebami“, „dětí v obtížné životní situaci“ atd.). Zákon o dítěti²⁷⁵ považuje za ohrožené dítě (dítě s potřebami):

- a) u kterého je nepravděpodobné, že dosáhne nebo si udrží přiměřené zdraví a vývoj, nebo bude mít příležitost na zdravý vývoj, bez zajištění příslušné služby místním úřadem;

²⁷⁵ Children Act 1989.

- b) jehož zdraví nebo vývoj bude vážně narušen, nebo dojde ke zhoršení jeho stavu, pokud mu nebude poskytnuta příslušná služba;
- c) které je hendikepované (slepé, hluché nebo němé, trpí nějakou formou duševní poruchy nebo je podstatně nebo trvale hendikepované z důvodu nemoci, zranění nebo vrozené vady nebo jiného postižení).

Jak již bylo uvedeno, tato analýza se zabývá situací v Anglii (v ostatních součástech Velké Británie jsou však využívány obdobné postupy). V roce 2016 žilo v Anglii přibližně 11,6 miliónu dětí. Necelých pět procent využívalo některý z typů (sociálních) služeb pro děti. 390 960 dětí²⁷⁶, tj. 3,37 %, bylo klasifikováno jako ohrožené dítě (*children in need*). 69 530 dětí, tj. 0,59 %, bylo vychovááno v cizí péči (náhradní rodinné nebo ústavní), u 49 680 (0,42 % dětí) probíhala zvláštní ochrana ze strany místního sociálního úřadu (*child protection plan*).²⁷⁷

Pravidla při řízení kvality v oblasti péče o ohrožené děti určují národní minimální standardy (*National minimum standards for the welfare of children*)²⁷⁸. Jde o soubor několika druhů standardů upravujících zejména poskytování služeb pro děti umístěné krátkodobě či dlouhodobě mimo rodinu (rezidenční zařízení, služby pěstounské péče, adopce – přehled služeb je uveden v kapitole 9.2.2.).

²⁷⁶ Informace dostupné z: <https://www.gov.uk/government/statistics/childrens-social-care-data-in-england-2016> [cit. 2017-06-21].

²⁷⁷ K pojmu *child protection plan* více z: <https://www.citizensadvice.org.uk/family/children-and-young-people/child-abuse/local-authority-involvement/child-abuse-child-protection-plans/> [cit. 2017-06-21]. Pro srovnání: v České republice žilo k 1. lednu 2016 1 896 tis. dětí (osob do 18 let). V evidenci orgánů sociálně-právní ochrany bylo k tomuto datu zařazeno 233 306 dětí (12,3 % dětí), byť mnohé z důvodu výkonu funkce tzv. kolizního opatrovníka tímto orgánem. V náhradních typech péče vyrůstalo 24 987 dětí (tj. 1,32 %). Z těchto dat vyplývá vyšší ingerence státu do péče o ohrožené děti v České republice (ve formě intervence), než je tomu v Anglii.

²⁷⁸ Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/collections/national-minimum-standards> [cit. 2017-12-28].

Výkonnou složkou řízení kvality je *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (Úřad pro standardy ve vzdělávání, službách pro děti a pro dovednosti, dále jen „Ofsted“). Ofsted je zařazen do gesce ministerstva vzdělávání (*Ministry of Education*), má však postavení (na strukturách ministerstva nezávislé) vládní agentury. Zprávu o činnosti předkládá každoročně parlamentu, má vlastní nezávislý přezkumný orgán atd.

Ofsted má velmi široký záběr činnosti. Odpovídá za regulaci a inspekce celého vzdělávacího systému (v základních a středních školách, inspekce úvodní odborné přípravy pro učitele, dalšího vzdělávání pro dospělé a komunitního vzdělávání, odborné přípravy ve věznicích atd.) a služeb sociální péče pro děti (služby pro děti poskytované úřady, služby v oblasti náhradní rodinné péče, institucionální péče atd.). Cílem inspekcí je dosáhnout co nejlepší péče o děti a mladé lidi a zajistit co nejlepší vzdělání a dovednosti pro žáky a studenty všech věkových kategorií. Ofsted má v Anglii cca 1 500 zaměstnanců a dalších 1 500 smluvních inspektorů. Aktuální inspekční cyklus byl zahájen v listopadu 2013 a bude ukončen v prosinci 2017.

Roční rozpočet, který je z naprosté většiny hrazen vládou, činil v období 2015/2016 134 mil. £. Ofsted má však i vlastní příjmy, které tvoří zejména poplatky za registrace poskytovatelů sociálních služeb a jejich inspekce. Tyto příjmy ve zmíněném období činily 15 mil. £ (příjmy od poskytovatelů služeb sociální péče přitom činily 7,4 mil. £, od služeb péče o děti 6,6 mil. £, zbytek činily platby od nestátních škol).²⁷⁹ Z uvedeného vyplývá, že poskytovatelé se na systému řízení kvality podílejí vlastními prostředky (jde cca o 20 až 50 % přímých nákladů na registrace a inspekce tohoto segmentu služeb), resp., že systém registrací a inspekcí je vnímán jako služba pro poskytovatele, která je dotována vládou. Výše těchto poplatků se liší podle typu

²⁷⁹ Výroční zpráva Ofsted za období 2015/2016. Dostupné z:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/532762/Ofsted_annual_report_and_accounts-2015-to-2016-web_ready.pdf [cit. 2017-11-22].

poskytovatele. Například v případě služeb (denní) péče o děti činí roční (základní) registrační poplatek 220 £. U většího rezidenčního zařízení činí 2 646 £²⁸⁰.

Ofsted má k dispozici propracované (několikastupňové) stížnostní postupy. Každý z kontrolovaných subjektů má právo podat stížnost ohledně procesu kontroly, jednání konkrétního inspektora nebo proti výsledkům inspekce. Rodiče nebo jiní zástupci veřejnosti mohou své připomínky zasílat prostřednictvím kontrolovaných subjektů (nemohou se na úřad obracet přímo). Stížnost je možno podat do 10 dnů od události, která je předmětem stížnosti, nebo vydání kontrolní zprávy. Prvním stupněm je vnitřní prošetřování stížnosti v rámci Ofsted (stěžovatel kontaktován pracovníkem pověřeným k tomuto prošetření). Lhůta pro zpracování písemné odpovědi je stanovena na 30 dnů. V případě nespokojenosti se způsobem vyřizování stížnosti se může stěžovatel obrátit na interní kontrolu nebo na externí nezávislý orgán pro vyřizování stížností (ICASO, *Independent Complaints Adjudication Service for Ofsted*). Tento orgán nemůže změnit výsledek způsobu vyřízení stížnosti, ale může vydat doporučení pro Ofsted. Poslední instancí (ale pouze pro soukromé osoby nebo soukromé poskytovatele škol) je ombudsman (*Parliamentary and Health Service Ombudsman*).

Ze širokého spektra činnosti organizace Ofsted se tato analýza podrobněji zaměřila na řízení kvality péče o ohrožené děti zajišťované místními úřady (včetně „preventivních“ činností a služeb) a v oblasti služeb pro děti, které vyrůstají mimo svou rodinu²⁸¹.

²⁸⁰ Podrobné informace o aktuální výši poplatků jsou dostupné z: https://consult.education.gov.uk/children-in-care/fees-and-frequency-of-inspection-regulations/supporting_documents/FINAL%20Fees%20and%20Frequency%20Consultation..pdf [cit. 2017-11-23].

²⁸¹ Jde však jen o výšeč činností, na níž mají být demonstrovány principy činnosti tohoto orgánu. Podle výroční zprávy za období 2015/2016 je jedním z principů Ofsted pro oblast sociální péče je zaměřovat inspekce na činnosti, které se týkají většiny dětí, ne pouze vyčleněné skupiny dětí „ohrožených“.

9.2.2. Řízení kvality v oblasti služeb pro ohrožené děti (včetně místních úřadů)

V současné době působí v Anglii 2 778 poskytovatelů (*childcare provider*) sociálních služeb a sociální péče pro ohrožené děti.²⁸² Jde o tyto poskytovatele:

- **Dětské domovy** (celkem 2056 subjektů včetně internátních speciálních škol, které jsou registrovány jako dětské domovy). V dětských domovech je prováděna inspekce jednou ročně v plném rozsahu a jedna předběžná inspekce. Další inspekce mohou být provedeny v případě, že existují určité pochybnosti spojené s fungováním služby.
- **Tzv. zabezpečené dětské domovy** (*secure children homes*, jde celkem o 15 zařízení s působností pro Anglii a Wales). Tato zařízení jsou definována v § 25 zákona o dětech z roku 1989. Poskytují ubytování dětem a mladým lidem, kteří byli posláni do vyšetřovací vazby nebo byli odsouzeni za spáchání trestného činu. Do zabezpečených dětských domovů jsou děti a mladí lidé umisťováni rovněž z rozhodnutí soudu, a to v případech, kdy jejich chování představuje značné a bezprostřední ohrožení pro jejich bezpečnost nebo bezpečnost jiných osob. Inspekce úřadu Ofsted jsou prováděny v souladu se zákonem o standardech péče z roku 2000 a hodnocení ve zprávách vycházejí z požadavků uvedených v zákoně o dětech z roku 2004. Kritéria hodnocení se shodují s kritérii, která se používají při inspekcích v domovech pro děti, které nejsou speciálně zabezpečené (inspekce zde rovněž probíhá jednou ročně).
- **Rezidenční rodinná centra** (*residential family centres*), v Anglii působí celkem 37 center). Inspekce se v nich koná jednou za tři roky a další inspekce v nich mohou být provedeny v případě, že se objeví obavy či pochybnosti spojené s jejich fungováním.
- **Nezávislé pěstounské agentury** (*independent fostering agencies*). Jde celkem o 297 subjektů. Pravidla pro četnost inspekcí jsou stejná jako v případě rezidenčních rodinných center.

²⁸² Údaje z března 2016. Do tohoto počtu jsou zahrnuti i poskytovatelé ubytování pro děti z internátních škol a ze středních škol.

- **Dobrovolnické adopční agentury** (*voluntary adoption agencies*) a **agentury na podporu adopcí** (*adoption support agencies*). V Anglii funguje 42 dobrovolnických a 36 podpůrných agentur, periodicita inspekcí je rovněž tříletá.
- **Pobytové prázdninové programy pro znevýhodněné děti** (*residential holiday schemes for disabled children*). V těchto 11 zařízeních se inspekce koná každý rok, další inspekce mohou být nařízeny v případě obav či pochybností spojených s jejich fungováním.

Výše uvedená zařízení podléhají regulaci a registraci u Ofsted. K těmto poskytovatelům se řadí další registrované subjekty, u nichž je Ofsted oprávněn provádět inspekce na základě jiných právních předpisů. Jde o internátní speciální školy (inspekce se koná každý rok) a internátní školy (inspekce jednou za tři roky), střední školy s rezidenčním ubytováním (inspekce jednou za tři roky) a zabezpečená střediska odborné přípravy (inspekce každý rok).²⁸³ Ofsted dále provádí inspekce u všech **152 místních úřadů** (*local authorities*), které odpovídají za zajištění služeb sociální péče o děti a dohlíží nad jejich poskytováním, a dále u místních výborů (komisí) na ochranu dětí. Koná také inspekce v *The Children and Family Court Advisory and Support Service (Cafcass)*, podpůrné organizaci pro poskytování poradenství v souvislosti se soudními případy týkajícími se rodin a dětí.

Inspekci poskytovatelů provádějí inspektoři, kteří se při své činnosti řídí **jednotným inspekčním rámcem**. Inspekce se zaměřují na efektivitu fungování místních úřadů a účinnost opatření, která slouží k ochraně dětí a k zajištění pomoci pro ně, na

²⁸³ Činnost zabezpečených středisek odborné přípravy (*secure training centres*) je upravena § 43 odst. 1 zákona o vězeňství z roku 1952. V těchto střediscích (fungují celkem 3) jsou ubytováni mladí lidé ve věku od 12 do 17 let, kteří byli posláni do vyšetřovací vazby nebo odsouzeni soudem. Smlouvy se středisky uzavírá Soudní rada pro mládež, která rovněž (minimálně dvakrát ročně) kontroluje, zda střediska dodržují stanovené požadavky. Ofsted provádí inspekce na základě smlouvy se Soudní radou pro mládež. Předmětem inspekcí je poskytování péče a zajištění vzdělání.

zkušenosti dětí vyrůstajících v náhradní péči, na jejich vývoj a prosperitu (pokrok, jakého v náhradní péči dosahují), na využívání ústavní péče i na děti, které se z náhradních typů péče vracejí domů. Z hlediska řízení se rámec zaměřuje na posouzení efektivity práce manažerů a dalších osob na řídicích postech a dopad, jaký tyto osoby mají na životy dětí a mladých lidí i na kvalitu místních odborných služeb.

Místní úřady mohou ochranu dětí a služby na podporu rodin zajišťovat buď vlastními zaměstnanci nebo mohou některé z činností delegovat na externího poskytovatele. Monitoring kvality se vztahuje i na tyto externí činnosti (platí, že inspekce těchto aktivit jsou stále inspekcemi místního úřadu). Tím je jednoznačně stanovena odpovědnost za dodržování kvality. Již bylo uvedeno, že inspekce se provádí jednou za tři roky. Pokud jsou služby a činnosti zajišťované místním úřadem vyhodnoceny jako neadekvátní, probíhají opětovné (mimořádné) inspekce. Inspekce jsou oznamovány krátce před jejich konáním (pouze den předem). Na úřad se následující den po oznámení dostavuje vedoucí inspekčního týmu s několika inspektory. Zbývající členové inspekčního týmu se dostavují až po úvodní kontrole spisů. Inspekční tým má zpravidla 7 členů. 6 „inspektorů Jejeho Veličenstva“ musí mít zkušenost s poskytováním sociální péče, tak jejich inspekcemi, jeden člen týmu je odborníkem v oblasti poskytování vzdělání. Inspektoři i úřady mají k dispozici výše zmíněný rámec a průvodce inspekcí²⁸⁴. Inspekce trvají zpravidla po dobu 9 pracovních dnů. Konání inspekce lze odložit pouze za mimořádných okolností (tímto důvodem však například není. nepřítomnost pracovníků nebo ředitele).

Inspekce se týká nejenom intervenční činnosti, ale i prevence. Inspekční rámec definuje cílovou skupinu inspekcí následujícím způsobem:

²⁸⁴ Viz: <https://www.gov.uk/government/publications/inspecting-local-authority-childrens-services-framework> [cit. 2017-11-20].

- děti a mladí lidé, kterým hrozí újma, u nichž však ještě nebylo dosaženo hranice „závažné újmy“; resp. děti, kterým by preventivní služba mohla zajistit pomoc, aby se omezila nutnost zásahu požadovaného zákonem;
- děti, o kterých byl (z důvodu ohrožení) informován místní úřad, jejichž ochrana vyžaduje podniknutí naléhavých kroků, u nichž má být provedeno další hodnocení, příp. šetření ke zjištění potřeby zajistit jejich ochranu;
- děti a mladí lidé zahrnutí do plánu na ochranu dětí, který sestavují profesionálové zapojení do péče o dítě;
- děti a mladí lidé, u kterých bylo posouzením zjištěno, že již nepotřebují plán ochrany dětí, ale kteří i přesto mohou potřebovat pomoc a podporu;
- děti a mladí lidé, kteří jsou příjemci sociálních služeb a existují značné obavy, pokud jde o jejich bezpečí a spokojenost; tyto děti a mladí lidé však nejsou v situaci, kdy hrozí závažná újma nebo kdy vzniká potřeba poskytnutí péče;
- děti, které nechodí do školy nebo kterým byla nabídnuta jiná forma poskytování vzdělání;
- děti a mladí lidé, kterým je poskytována rezidenční péče, děti a mladí lidé v náhradní rodinné péči a děti a mladí lidé, kterým je poskytnuto ubytování na základě policejního nařízení vydaného za účelem ochrany;
- děti ve věku 16 nebo 17 let, které se připravují na odchod z náhradní péče nebo z této péče odešly a mladí lidé ve věku mezi 18 a 25 lety, kteří jsou označeni jako „dříve relevantní děti, kterým se dostává dalšího vzdělání nebo odborné přípravy“;
- děti a mladí lidé, kteří odešli z náhradní péče, aby se vrátili domů, nebo kteří žijí s rodinami na základě zvláštního opatrovnického příkazu, příkazu k zajištění péče o dítě nebo adopčního příkazu.

V rámci inspekce inspektoři posuzují a prověřují vzorek případů, aby mohli vyhodnotit kvalitu řízení poskytování služeb a přímou práci s dětmi a mladými lidmi a určit, jakou mají tyto služby a práce dopady na životy dětí, mladých lidí a jejich rodin. Tato část zahrnuje rozhovory se sociálními pracovníky, jejich manažery a s dalšími profesionály, kteří pracují s dětmi. Další část inspekce se zaměřuje na

procesy (testy procesu rozhodování ve všech fázích, kterými dítě prochází, tj. úvodní pomoc, informování úřadů o dítěti a posouzení situace, plánování ochrany dítěte, průběžná podpora, rozhodnutí odebrat dítě z jeho vlastní rodiny, plánování trvalé péče, rozhodnutí o umístění dítěte do náhradní péče včetně podpory, jejímž cílem je návrat dítěte domů, odchod z náhradní péče). Inspektoři se vždy scházejí s dětmi a mladými lidmi, jejich rodiči a s osobami, které o děti nebo mladé lidi pečují. Sledují také pracovníky při jejich každodenní práci, např. pozorují, jaké postupy uplatňuje tým, který má službu, sledují práci sociálních pracovníků s dětmi a s rodinami a práci nezávislých pracovníků dohledu, pozorují, jak probíhají porady profesionálů zapojených do péče o dítě (porady o strategii ochrany dítěte, konference na téma ochrany dětí, hodnocení úspěšnosti péče o děti v náhradní péči a jednání rozhodovacích výborů).

Inspektoři hodnotí **celkovou efektivnost** služeb a opatření pro děti v náhradní péči, pro děti, které z náhradní péče odcházejí, a pro děti, které potřebují pomoc a ochranu. Hodnocení celkové efektivnosti je komplexním hodnocením, které přihlíží:

- ke zkušenostem a pokroku dětí, které potřebují pomoc a ochranu,
- ke zkušenostem a pokroku dětí, které žijí v náhradní péči, včetně odstupňovaného hodnocení (fungování adopce, zkušeností a pokroku dětí, které z náhradní péče odcházejí),
- k úrovni správy a řízení, schopnostem a dovednostem potřebným k vedení týmu.

Před zahájením inspekce je místní úřad vyzván k přípravě a přeložení celé řady dokumentů řídicí i strategické povahy²⁸⁵. Pro hodnocení se používá čtyř stupňů (viz tabulku č. 6).

²⁸⁵ Jejich seznam je k dispozici v inspekčním rámci. Dostupné z:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/662784/Fram

Tabulka č. 6: Stupně celkové efektivity místních úřadů (hodnocení inspekci)

Hodnocení úřadu	Znaky
Vynikající	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Přímá práce s dětmi, mladými lidmi a rodinami dosahuje nejvyšší kvality a jejím výsledkem jsou měřitelná zlepšení. U některých dětí a rodin překračuje dosažený pokrok očekávání. ▪ Pracovníci jsou vedeni inspirativním, sebevědomým, motivačním a ambiciózním způsobem, který mění životy místních dětí, mladých lidí a rodin, včetně dětí, které žijí v náhradní péči, a dětí, které z náhradní péče odešly nebo z ní odcházejí. Osoby na vedoucích postech pracují efektivně. K práci přistupují novátorsky, podporují tvořivé nápady a myšlenky, a tím zajišťují nejvyšší možnou kvalitu služeb (včetně urgentní úvodní pomoci), pro všechny děti a mladé lidi. ▪ Pracovní vztahy mezi místním úřadem a partnerskými organizacemi a poskytovateli služeb jsou vyzrálé a stabilní. Jsou jasně stanoveny povinnosti, a díky tomu je možné provádět pravidelná hodnocení a zvyšovat kvalitu poskytované pomoci, péče a ochrany. ▪ Místní úřad přistupuje ke své práci iniciativně a správně a přesně identifikuje měnící se potřeby místní komunity, náležitě na ně reaguje a přizpůsobuje jim způsob poskytování svých služeb. Změny a zlepšení probíhají konzistentně a účinným způsobem a je prověřován jejich dopad. Realizovaná zlepšení jsou jednoznačně přínosná pro děti, mladé lidi a rodiny a jasným dokladem toho je zpětná vazba dětí a rodin. ▪ Profesní postupy jsou neustále zkvalitňovány díky průběžnému vzdělávání se. Překonávání pracovních překážek, vstupování do nových profesních situací a ambiciózní způsob vedení jsou zárukou špičkové práce s rodinami, která pomáhá dětem a mladým lidem, chrání je a prosazuje jejich spokojenost, zejména ve vztahu k těm nejzranitelnějším dětem. ▪ Navrhování služeb se řídí v první řadě názory a zkušenostmi dětí, mladých lidí a jejich rodin a tyto názory a zkušenosti ovlivňují vyvíjení nových služeb a strategické myšlení.
Dobry	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dětem a mladým lidem je zajištěna ochrana, jsou identifikována rizika, kterým jsou vystaveni, a tato rizika jsou řízena s využitím včas přijímaných rozhodnutí. Poskytovaná pomoc snižuje riziko ohrožení dětí. ▪ Je chráněna a prosazována spokojenost dětí a mladých lidí, kterým je poskytována péče, těch, kteří se vrací domů, a těch, kteří se přesouvají do náhradní péče nebo žijí v náhradní péči. Dětem a mladým lidem se bez zbytečných odkladů dostává pomoci při hledání trvalých domovů nebo rodin. Plánování budoucnosti dětí a mladých lidí se odvíjí od snahy pomoci jim vybudovat bezpečný a stabilní vztah s dospělými a tato snaha přispívá k vytváření bezpečných vazeb, které jsou dlouhodobé a jsou vytvářeny bez ohledu na místo, kde děti a mladí lidé žijí. ▪ Mladým lidem, kteří odcházejí z náhradní péče nebo kteří z ní již odešli, se dostává pomoci a podpory, která je přesně uzpůsobena jejich konkrétním potřebám a je srovnatelná s pomocí a podporou, kterou by měli k dispozici jejich vrstevníci od zodpovědného rodiče. Pro tyto mladé lidi

	<p>jsou vytvářeny příležitosti a je jim poskytována podpora a pomoc s cílem umožnit jim vstoupit do samostatného života.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Postupy uplatňované při správě a řízení umožňují pevné vedení týmu a měřitelným způsobem zlepšují situaci ohrožených dětí. Místní úřad spolupracuje s partnery a společně s nimi plánuje a realizuje úvodní pomoc, chrání děti a mladé lidi, zlepšuje vzdělávací možnosti a zužuje propast mezi běžnou populací a nejvíce znevýhodněnými dětmi. Místní úřad tak funguje jako silný a spolehlivý partner pro děti v náhradní péči a pro děti, které z náhradní péče odcházejí nebo odešly. ▪ Místní úřad má zpracovnou jasnou a aktualizovanou strategii přípravy služeb a jejich zadávání externím subjektům a má k dispozici dostatečné zdroje k pokrytí potřeb dětí a mladých lidí na území, za které místní úřad zodpovídá. Osoby na vedoucích místech, ať již odborných nebo politických, neustále motivují a vybízejí ke zlepšování výsledků, aby místní úřad neustále náležitě fungoval jako hlavní subjekt v oblasti ochrany dětí a péče o ně i jako spolehlivý institucionální rodič.
Vyžaduje zlepšení	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nedochozí k častým nebo závažným chybám, které by vystavovaly děti riziku strádání nebo kvůli kterým by se strádajícím dětem nedostávalo potřebné pomoci. Je chráněna a prosazována spokojenost dětí, kterým jsou poskytovány služby úřadu. Úřad však zatím neposkytuje dětem, mladým lidem a rodinám dobrou ochranu, pomoc a péči.
Neadekvátní	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dochází k častým nebo závažným chybám, které vystavují děti riziku strádání nebo kvůli kterým se strádajícím dětem nedostává potřebné pomoci. Není chráněna a prosazována spokojenost dětí, kterým jsou poskytovány služby úřadu.

Výše uvedená hodnocení jsou v inspekčním rámci rozpracována do dalších podrobností podle jednotlivých oblastí hodnocení (zkušenosti a pokrok dětí, které potřebují ochranu; zkušenosti a pokrok dětí, které jsou v náhradní péči; správa a řízení atd.). Jako příklad podrobného hodnocení jsou uvedena kritéria, která musí naplňovat úřad v oblasti správy a řízení, aby byl hodnocen jako „dobrý“:

- Zkušenosti manažerů, vedoucích týmu a volení členové místního úřadu plní své individuální a kolektivní zákonné povinnosti. Odpovědnost a povinnosti jednotlivých osob v rámci správy a řízení jsou přesně stanoveny a jsou jasně rozlišovány role politické, strategické a provozní. Vedoucí týmů včetně volených členů a manažerů mají kompletní a aktuální přehled o tom, co se děje „v přední linii“, a vědí, jaká pomoc, péče a ochrana je dětem a mladým lidem poskytována.

- Místní úřad má podrobné a relevantní povědomí o místní komunitě včetně dětí v náhradní péči a mladých lidí, kteří z péče odcházejí. Externě zadávané a interně zajišťované služby reagují na potřeby místních dětí, mladých lidí a rodin, které potřebují pomoc, péči a ochranu, a tyto potřeby naplňují. Místní úřad úspěšně spolupracuje s dalšími strategickými orgány a úřady, jako je Místní výbor na ochranu dětí, Rada pro zdraví a spokojenost a Skupiny pro zadávání služeb zdravotní péče, s cílem zabezpečit dostatečně širokou škálu kvalitních služeb k naplnění místních potřeb. Patří sem služby, možnosti náhradní péče a adoptivní rodiny pro děti a mladé lidi, za které úřad nese zákonnou odpovědnost, a v případě potřeby také pro ohrožené dospělé osoby, které jsou zároveň rodiči.
- Jsou sladěny strategická vyhodnocení potřeb a přehledy o dostupnosti služeb, jsou přesně vymezeny místní priority a služby, které reagují na potřeby místních dětí, mladých lidí a rodin.
- Místní úřad je aktivním, silným a odhodlaným institucionálním „rodičem“, který dobře zná děti a mladé lidi, o které pečuje. Nadšeně a úspěšně je podporuje v tom, aby dosahovali pokroku (především pokud jde o vzdělání), a je ctižádostivým institucionálním „rodičem“, který dbá o to, aby každé dítě mělo příležitost uspět. Aktivně spolupracuje s dalšími partnery, například s odborem bydlení, s cílem podpořit děti a mladé lidi.
- Ředitel organizací poskytujících služby pro děti úzce spolupracuje s předsedou Místního výboru na ochranu dětí. Ředitel místního úřadu předsedá, za podpory dalších partnerů Místního výboru na ochranu dětí a případně vedoucího člena, Místnímu výboru na ochranu dětí, aby byla zaručena efektivní činnost výboru.
- Místní úřad má díky řízení a sledování práce svých pracovníků přesný a systematicky aktualizovaný přehled o efektivnosti své činnosti. Jsou k dispozici doklady o tom, že jedná rozhodně a efektivně a že existují možnosti dalšího rozvoje. Vedoucí týmů včetně volených členů a manažerů mají podrobný a aktuální přehled o tom, co se děje „v první linii“, a dovedou doložit, že vhodně a rychle reagují na nedostatky ve službách nebo na novou poptávku po nich.

- Je zaveden systém kontroly dodržování předepsaných postupů, kterou provádí vedení úřadu, včetně kontroly ze strany zkušených manažerů, a tento systém je prokazatelně využíván ke zlepšování kvality rozhodnutí týkajících se pomoci pro děti a mladé lidi i kvality samotného poskytování této pomoci.
- Místní úřad zná dobře sám sebe, jeho pracovníci se neustále vzdělávají a úřad je schopen doložit, že aplikované postupy vycházejí z relevantních informací a poznatků, jsou průběžně upravovány a zkvalitňovány v návaznosti na získanou zpětnou vazbu, průzkumy a informace o kvalitě služeb a o zkušenostech dětí, mladých lidí a jejich rodin, které služby využívají. Jde například o zpětnou vazbu od dětí z rady pro náhradní péči, o změny, které jsou provedeny na základě stížností podaných dětmi a rodinami v souvislosti s jejich zkušenostmi, nebo o informace týkající se úspěšných nebo ukončených pobytů dětí v náhradních rodinách nebo ukončených adopcí.
- Místní úřad má dostatečný počet sociálních pracovníků, tito pracovníci mají vhodnou kvalifikaci a jsou schopni poskytovat dětem a jejich rodinám kvalitní služby. Manažeři a odborní pracovníci jsou zkušení a náležitě proškolení a pověřené osoby dohlíží na jejich práci. Kvalitní práce manažerů a odborných pracovníků zlepšuje život ohrožených dětí, mladých lidí a rodin. Sociální pracovníci mají v souvislosti se svým profesním rozvojem k dispozici organizační podporu, která vychází ze standardů zaměstnavatele, a vedoucí týmů vytvářejí příznivé prostředí k provádění kvalitní sociální práce.
- V případech, kdy místní úřad deleguje libovolnou kompetenci na externího poskytovatele, dodržování pravidel zadávání a uzavírání smluv zajišťují, že děti a mladí lidé, jimž jsou takové služby poskytovány, mají možnost dosáhnout nejméně stejného pokroku, jako děti a mladí lidé, kterým tyto služby poskytuje přímo zodpovědný místní úřad.

Inspekční zpráva je zveřejňována do 35 dnů na internetových stránkách *Ofsted*. Místní úřad je povinen do 70 pracovních dnů vypracovat a zveřejnit písemné prohlášení o krocích, které chystá podniknout v reakci na zprávu (akční plán). Pokud

inspekce zjistí nedostatky ve spolupráci několika subjektů, jsou na tuto skutečnost upozorněny příslušné inspektoráty.

9.3. Příklad zahraničního systému č. 2 – Spojené státy americké

9.3.1. Základní informace o systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti ve Spojených státech amerických

Situace v oblasti ochrany dětí je ve **Spojených státech amerických** specifická. Jde o jediný vyspělý stát, který doposud neratifikoval Úmluvu o právech dítěte²⁸⁶ z důvodu diskuse o pojetí rodičovské odpovědnosti (právo „rodičovské moci“ vs. práva dětí) a rozsahu ingerence veřejné správy do této odpovědnosti. Od roku 2007 byl do Kongresu několikrát předkládán návrh dodatku k Ústavě Spojených států, který měl posílit pozici rodičů (*The Parental Rights Amendment to the United States Constitution*), resp. zajistit, aby rodiče mohli svobodně vychovávat děti bez ingerence federálních úřadů a Úmluvy o právech dítěte. Článek 6 návrhu stanoví, že základní právo rodiče na svobodnou výchovu nemůže být omezen žádnou mezinárodní úmluvou. Tento dodatek nebyl přijat, reprezentuje však zásadní střet v pojetí práv dětí a práv rodičů probíhající ve Spojených státech.²⁸⁷ Přesto, že Úmluva o právech dítěte na území Spojených států amerických fakticky neplatí, je hlavním hlediskem všech činností v rámci systému ochrany dětí **blaho (zájem) dítěte**.

Zabezpečení péče o dítě je však zároveň vnímáno jako výhradní odpovědnost rodičů. Dávky na podporu péče o dítě jsou vždy příjmově a majetkově testované. Spojené státy jsou jednou z mála zemí, kde neexistují přídavky na děti. Systém sociální pomoci rodinám s dětmi, který fungoval v letech 1935 až 1995 (*Aid to Families with Dependent Children*), jehož součástí byly kromě finanční podpory rovněž dotace na nájem a potravinové poukázky, byl přehodnocen, protože vedl

²⁸⁶ Spojené státy americké Úmluvu o právech dítěte podepsaly v roce 1995.

²⁸⁷ Informace o návrhu dodatku jsou dostupné např. z: <http://www.parentalrights.org> [cit. 2017-05-13].

k závislosti na sociálním systému. Od roku 1996 byl nahrazen systémem dočasné pomoci (*Temporary Assistance to Needy Families program*)²⁸⁸, který je upraven částí A hlavy IV. Zákona o sociálním zabezpečení (*Social Security Act*). Podpora je poskytována maximálně po dobu 5 let sociálně potřebným rodinám. Jde o systém federální pomoci, který je distribuován jednotlivým státům formou blokového grantu. Výše podpory činí od roku 2006 částku 2,92 mld. USD. Ty pak stanovují konkrétní podmínky pro přiznání pomoci. Podmínkou pro udělení federální pomoci je skutečnost, že i samy státy uvolní vlastní prostředky. Program má čtyři cíle:

- a) Poskytnout pomoc sociálně potřebným rodinám, tak aby mohly pečovat o děti (prevence umístování dětí do náhradní péče).
- b) Snížit závislost rodičů na sociálním systému podporou vlastní aktivity, pomocí při vyhledávání zaměstnání atd. („podpora snahy“, *maintenance of effort*).
- c) Předcházet narození dětí mimo manželství.
- d) Podporovat vznik a udržení úplných rodin.

Vzhledem k relativně malé podpoře ze strany státu jsou vytvářeny rozsáhlé sítě pomoci na komunitní úrovni (často jde o svépomocné aktivity). Služby jsou financovány z velké části ze soukromých zdrojů (nadace, soukromí dárci). Rovněž většina federálních zdrojů je přidělována na základě cílených programů a grantů (subvence nejsou považovány jako mandatorní výdaj). To však vytváří zcela jiné nároky na prokazování efektivity služeb a jejich kvality, než je tomu v běžných „veřejných“ dotačních řízeních a způsobech financování, jak je známe z České republiky. Tyto systémy řízení kvality jsou považovány za know-how příslušného poskytovatele a nejsou detailně zveřejňovány (i z důvodu určitého konkurenčního prostředí mezi službami, resp. v jejich přístupu ke zdrojům). Metody řízení kvality a efektivity jsou však (byť vycházejí z jiných společenských poměrů) vysoce inspirativní.

²⁸⁸ Informace o programu jsou dostupné z: <http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/programs/tanf> [cit. 2017-05-13].

Základní rámce činnosti pro činnost subjektů, kteří pracují s cílovou skupinou ohrožených dětí (standards a postupy) určují federální předpisy, nicméně oblast ochrany dětí je primárně upravena zákony a prováděcími předpisy jednotlivých států. Sjednocující normou je zákon pro prevenci a pomoc zneužívaným dětem (*Presents the Child Abuse Prevention and Treatment Act, CAPTA*) z roku 2015, který upravuje postupy pro jednotlivé státy v oblasti ochrany dětí. Tento zákon nastavuje podmínky pro jednotlivé státy, za kterých financuje jejich programy v oblastech ochrany dětí.²⁸⁹ Pro oblast náhradní rodinné péče je klíčovou normou zákon, jehož účel je obsažen již v samotném názvu „Propojování pěstounské péče k úspěchu a zvyšování adopce“ (*The Fostering Connections to Success and Increasing Adoptions Act, 2008*). Tento zákon je úzce propojen se Zákonem o sociálním zabezpečení (zejména oddíly *B and E of title IV of the Social Security Act*). Cílem je zajistit podporu příbuzným pečovatelům, zlepšit péči o děti v pěstounské péči, zajistit pěstounskou péči původního obyvatelstva, zlepšit přístup k adopci, zdokonalit pobídky pro adopci atd.²⁹⁰

9.3.2. System řízení kvality v oblasti veřejných orgánů péče o děti

Správa záležitostí spojených s dětmi je na federální úrovni odpovědností Ministerstva zdravotnictví a humanitních služeb (*U.S. Department of Health & Human services*). Jeho součástí je několik programů, agentur a úřadů, které se zaměřují na jednotlivé aspekty ochrany dětí a péče o ohrožené děti. Zastřešujícím orgánem je **Úřad pro děti, mládež a rodiny** (*ACYF, Administration on Children, Youth and Families*), který podporuje orgány veřejné správy, komunitní organizace a akademické instituce. Podpora je zaměřena nejenom na přímé poskytování služeb, ale rovněž na výzkum, pilotní aktivity, vzdělávání, technickou asistenci a sdílení informací. Za pozornost stojí zejména cílené zahrnutí **akademických pracovišť** do systému. Mezi další vládní úřady a agentury patří mimo jiné:

²⁸⁹ Viz: <https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/capta2016.pdf> [cit. 2017-10-10].

²⁹⁰ Viz: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ351/pdf/PLAW-110publ351.pdf> [cit. 2017-10-10].

- *Office of Early Childhood Development (ECD)*, který se zaměřuje na cílovou skupinu nejmenších dětí a různé aspekty ovlivňující kvalitu jejich života (vzdělávání, zdravotní péče, ale i ohrožení bezdomovectvím, závislostí rodičů na návykových látkách atd.). Úřad vydává celou řadu metodických materiálů (průvodců) včetně oblasti monitoringu a sběru dat.²⁹¹
- *Family and Youth Services Bureau (FYSB)*, je zaměřeno na podporu organizací a komunit, které se podílejí na řešení sociálně nepříznivé situace mladých lidí a témat jako je bezdomovectví, rodičovství nezletilých, domácí násilí atd.²⁹²
- *The Office of Child Care (OCC)*, do jehož kompetence spadá podpora nízkopříjmových rodin a podpora předškolního a mimoškolního vzdělávání dětí včetně oblasti zvyšování kvality těchto programů.²⁹³

Z hlediska péče o ohrožené děti má klíčovou roli agentura **Children's Bureau**, která byla založena v září 2010 a nahradila předchozí Kancelář péče o dítě (*Child Care Bureau*).²⁹⁴ Je partnerem federálních, státních, komunitních a místních úřadů. Její roční rozpočet činí téměř 8 miliard USD. Poskytuje podporu a doporučení ve spojitosti s programy, které se zaměřují na:

- posilování rodin a prevenci zneužívání, týrání a zanedbávání dětí,
- ochranu dětí v případech, kdy došlo ke zneužití, týrání nebo zanedbání,
- podporu zajištění rodinného prostředí pro děti (zajištění toho, aby každé dítě mělo stálou rodinu nebo pevné rodinné vazby).

²⁹¹ Viz: <https://www.acf.hhs.gov/ecd/early-childhood-guidance-documents-and-initiatives> [cit. 2017-10-07].

²⁹² Viz: <https://www.acf.hhs.gov/fysb> [cit. 2017-10-10].

²⁹³ Viz: <https://www.acf.hhs.gov/occ> [cit. 2017-10-12].

²⁹⁴ Informace o agentuře jsou dostupné z: <https://www.acf.hhs.gov/cb> [cit. 2017-05-07]. Jde o orgán s více než stoletou historií (předchůdce dnešního úřadu byl založen v roce 1912). Šlo o jeden z prvních úřadů na světě, který se zaměřoval výhradně na zlepšování života dětí a rodin.

Agentura definuje svoje poslání jako „měnit život dětí k lepšímu“ v následujících klíčových oblastech:

- bezpečí (prevence ubližování dětem a adekvátní reakce na případy týrání či ubližování),
- trvalý charakter péče (zajištění stability v životě dětí a udržování rodinných vztahů a vazeb),
- spokojenost (posilování schopnosti rodin naplňovat fyzické, duševní a vzdělávací potřeby jejich dětí).

Agentura poskytuje poradenství v souvislosti s federálními zákony, pravidly a postupy a nařízeními, financuje služby, poskytuje pomoc státům a domorodým společenstvím při zajišťování fungování všech prvků v rámci systémů péče o děti, a dále:

- podporuje inovace formou grantů na výzkum a vývoj,
- nabízí školení a odbornou pomoc ve spojitosti se zkvalitňováním služeb týkajících se péče o děti,
- sleduje služby v oblasti péče o děti s cílem pomáhat státům a domorodým společenstvím pozitivně měnit situaci dětí a rodin,
- zajišťuje sdílení poznatků z výzkumů ve snaze pomáhat profesionálům působícím v oblasti péče o děti zkvalitňovat poskytované služby.

Children's Bureau je rozdělena do osmi odborů a týmů. Jedním z těchto odborů je tým pro kontrolu služeb pro děti a rodiny²⁹⁵.

²⁹⁵ Dalšími součástmi úřadu jsou odbory péče o děti, pravidel a postupů, realizace programů, inovace programů, státních systémů a dále Kancelář pro případy týrání a zanedbávání dětí.

9.3.3. Sběr dat pro účely monitoringu vývoje v oblasti péče o ohrožené děti

Samostatnou otázkou (kterou bude nutno řešit i v rámci monitoringu kvality v České republice) je sběr dat, na jejichž základě je péče o ohrožené děti ve Spojených státech amerických monitorována. Úřad péče o děti má k dispozici několik systémů pro monitoring vývoje v oblasti péče o ohrožené děti:

1. Systém pro analýzu a sídlení informací z oblasti adopcí a pěstounské péče (*Adoption and Foster Care Analysis and Reporting System, AFCARS*), který slouží ke shromažďování informací o všech dětech v pěstounské péči a o dětech, které byly adoptovány a do jejichž adopce se zapojil příslušný úřad. V systému AFCARS jsou například uloženy demografické údaje o dětech v pěstounské péči i o jejich pěstounech, o adoptivních rodičích, o tom, kolikrát muselo být dítě umístěno do péče mimo biologickou rodinu, o počtu umístění v rámci aktuálního odebrání z rodiny a o podmínkách stávajícího umístění. Úřady a agentury, na které se vztahuje příslušná část zákona o sociálním zabezpečení, jsou povinny poskytovat data ze systému AFCARS dvakrát ročně za dvě šestiměsíční vykazovaná období.
2. Národní systém dat o týrání a zanedbávání dětí (*National Data Archive on Child Abuse and Neglect, NCANDS*)²⁹⁶ je systémem ke shromažďování údajů poskytovaných na dobrovolné bázi, do něhož jsou vkládány informace o případech týrání, zneužívání a zanedbávání dětí ze všech 50 federálních států, z distriktu Columbia a z Portorika. Systém NCANDS byl vytvořen v reakci na přijetí zákona o prevenci a odstraňování následků zneužívání dětí z roku 1988. Data jsou používána ke zkoumání vývoje ve spojitosti s týráním a zneužíváním dětí po celých Spojených státech a nejdůležitější zjištění jsou publikována ve Zprávách o přínosu péče o děti, které jsou předkládány Kongresu, a ve zprávách o špatném zacházení s dětmi, které jsou vydávány jednou ročně.

²⁹⁶ Informace o systému jsou dostupné z: <https://www.ndacan.cornell.edu/> [cit. 2017-05-07].

3. Národní databáze o mladých lidech v přechodové fázi (*National Youth in Transition Database, NYTD*)²⁹⁷ shromažďuje informace o dívkách a chlapcích v pěstounské péči, včetně jejich pohlaví, rasy, etnického původu, data narození a podrobností o pobytu u pěstounů. V databázi jsou rovněž uloženy údaje o tom, jak se žije mladým lidem, kteří dosáhli plnoletosti a museli pěstounskou péči opustit. Státy začaly se sběrem údajů v roce 2010 a první sada dat byla předložena v květnu 2011.
4. Informační systémy na úrovni států týkající se péče o děti. Tyto systémy slouží jako centrály k zaznamenávání údajů o všech dětech a rodinách, kterým je poskytována podpora v oblasti péče o děti. Úřady a agentury, na které se vztahuje zákon o sociálním zabezpečení, mohou využít federálního financování, a to jak na státní úrovni, tak na úrovni domorodých společenství. Toto financování slouží k rozvíjení a údržbě těchto automatizovaných systémů.

Koordinačním mechanismem je Komplexní informační systém z oblasti péče o děti (*Comprehensive Child Welfare Information System, CCWIS*)²⁹⁸, který zajišťuje výměnu informací mezi úřady a agenturami, na něž se vztahuje zákon o sociálním zabezpečení, s dalšími úřady působícími v odvětví zdravotnických a sociálních služeb, se vzdělávacími systémy a se soudy, které se zabývají péčí o děti. Úřady a agentury působící v sociální oblasti jsou povinny sestavit a dodržovat plány zajištění kvality dat a procesy ke kontrolování kvality dat. Jsou rovněž povinny přijímat v reakci na zjištěné problémy nápravná opatření. Federální požadavky se zaměřují na kvalitu dat a na výměnu údajů mezi souvisejícími informačními systémy. Díky tomu mohou úřady budovat systémy, které vyhovují jejich jedinečným potřebám, nikoli systémy, které plní funkce definované federální vládou.

²⁹⁷ Informace o databázi jsou dostupné například z: <https://www.acf.hhs.gov/cb/resource/about-nytd?page=all> [cit. 2017-05-09], a z řady dalších specializovaných stránek o fungování programu v jednotlivých federálních státech.

²⁹⁸ Informace o systému jsou dostupné z: <https://www.acf.hhs.gov/cb/resource/ccwis-nprm-overview-presentation> [cit. 2017-05-09].

9.3.4. Centra pro zvyšování kvality

Dalším prvkem monitoringu kvality systému péče o děti ve Spojených státech amerických jsou Centra pro zvyšování kvality (*Quality Improvement Center, QIC*). Centra pro zvyšování kvality provádějí průzkumy a šíří znalosti o konkrétních oblastech zájmu s cílem pomáhat úřadům, manažerům, pracovníkům a dalším profesionálům působícím v oblasti péče o děti s poskytováním služeb. Těmito centry jsou například Centrum pro zvyšování kvality při poskytování služeb dětem (generuje znalosti týkající se účinných modelů odpovídajících reakcí v systémech, které zajišťují ochranu dětí, a podporuje infrastrukturu na státní a místní úrovni s cílem zlepšit život dětí a rodin, na které bylo centrum upozorněno z důvodu podezření na špatné zacházení) nebo Centrum pro zvyšování kvality v raném dětství (vytváří a poskytuje komplexní důkazy a nové poznatky o programech a systémových strategiích, které přispívají k prevenci špatného zacházení s dětmi a k optimálnímu vývoji dětí).

Specializované Národní centrum pro zvyšování kvality k zastupování dětí v systému péče o děti (*QIC-ChildRep*)²⁹⁹ shromažďuje, získává a dále předává znalosti týkající se zastupování dětí, a informuje tak o silných stránkách i nedostatcích metod zastupování dětí, prosazuje dosažení shody v otázce role, jakou má hrát právní zástupce dětí, a předkládá analýzy toho, jak děti u soudu co nejlépe zastupovat. Tímto centrem je na základě zakázky vládní administrativy Právnická fakulta Univerzity v Michiganu. Úkolem centra *QIC-ChildRep* je mimo jiné zvyšovat kvalitu i kvantitu ve vztahu ke kvalifikovanému zastupování dětí a mladých lidí v případech spojených s péčí o ně. Na příkladu tohoto centra je možno demonstrovat jeden z nepřeberných příkladů postupů a metod při řízení kvality systému péče o ohrožené děti. Jde o oblast, které je v analytické i návrhové části věnována zvláštní pozornost, a která je ve Spojených státech amerických považována za mimořádně důležitou, a to **zastupování dětí**. Kromě výše popsaných vládních mechanismů monitoringu

²⁹⁹ Informace o činnosti centra jsou dostupné z: <http://www.improvechildrep.org/> [cit. 2017-05-12].

kvality, autoevaluačních metod atd., hraje velkou roli „soudní“ kontrola ochrany práv „klientů“ systému, zejména dětí. Tímto způsobem (ochranou vlastních práv) se klienti podílejí na dohledu nad kvalitou veřejného i nestátního systému.

Cílovou skupinou metod práce jsou tedy nejenom sociální pracovníci, inspektoři a další profesionálové působící v oblasti služeb, ale i právníci, pro něž byl vytvořen model zastupování dětí dle osvědčených postupů (*QIC Best Practice Model of Child Representation*).³⁰⁰ V rámci modelu bylo určeno šest nejdůležitějších dovedností a schopností, které jsou nezbytné k tomu, aby právníci mohli v plné míře tuto metodu uplatňovat (vstoupit do světa dítěte, bezpečně vyhodnotit situaci dítěte, aktivně posoudit potřeby, sestavit plán případu, připravit teorii případu, postavit se za dítě). Z federální úrovně se model šíří na úroveň jednotlivých států. Pilotní ověřování probíhalo ve státech Georgie a Washington. V Georgii byl projekt zastřešen Programem zkvalitňování práce soudů, který řídí Komise pro práva dětí při Nejvyšším soudu státu Georgia, a zapojilo se do něho 13 soudních obvodů zastupujících 26 % celkové dětské populace tohoto státu. Ve státě Washington se řízení projektu jménem Komise pro děti v pěstounské péči při Nejvyšším soudu státu Washington ujalo Středisko pro práva dětí a mládeže a Úřad pro civilní právní pomoc. V tomto státě se projektu účastnilo 21 soudních obvodů, které pokrývaly 89 % celkové dětské populace státu Washington. V rámci pilotního ověřování bylo realizováno i hodnocení přínosu intervencí. Z výsledků hodnocení byl patrný průměrný dopad intervence. Hodnocení bylo připraveno tak, aby mělo jak vnitřní platnost (a bylo tedy relevantní pro skupinu, jež byla předmětem zkoumání), tak platnost vnější (a bylo tudíž relevantní i pro další jurisdikce v míře, v jaké to dovolují odlišnosti mezi dodržovanými zákony a postupy). U dětí, které byly přiděleny advokátům prosazujícím model ve státě Washington, bylo o 40 % pravděpodobnější,

³⁰⁰ Autorem je profesor Donald N. Duquette, působící na Právnické fakultě Univerzity v Michiganu. Informace o modelu jsou dostupné z:

<http://www.improvechildrep.org/DemonstrationProjects/QICChildRepBestPracticeModel.aspx> [cit. 2017-05-25].

že se pro ně do šesti měsíců najde trvalé řešení, než tomu bylo u dětí zastupovaných ostatními (kontrolními) advokáty.

9.4. Příklad zahraničního systému č. 3 – Austrálie

9.4.1. Popis systému

Jako další příklad mimoevropské země, ovšem s velmi odlišným přístupem, než je uplatňován ve Spojených státech amerických, lze uvést **Austrálii**. Otázky rodičovské odpovědnosti řeší zákon o rodinném právu z roku 1975 (*Family Law Act*, dále jen „FLA“).³⁰¹ Za výkon ochrany dětí a činnost služeb na ochranu dětí nesou v Austrálii odpovědnost jednotlivé spolkové státy (6 států) a územní teritoria (2 teritoria). Podrobnou úpravu obsahuje spolková (teritoriální) legislativa. Shodným prvkem je implementace základních zásad Úmluvy o právech dítěte do těchto zákonů. Současně systém regulují další zákony, které jsou přijímány na federální úrovni, a které vytváří podmínky pro provozování a zajišťování různých druhů služeb dětem a rodinám napříč Austrálií. Základní principy společné pro právní úpravu ochrany dětí v jednotlivých státech tvoří:

1. Princip „nejlepšího zájmu dítěte“.
2. Včasná intervence.
3. Účast dětí a mladých lidí v rozhodovacích procesech.
4. Péče mimo domov.

Australský systém klade velký důraz na rodičovskou péči a dohodu s rodiči. Je proto k dispozici celé spektrum služeb, které mají pomáhat při řešení problémů v rodině nebo ve specifických situacích života dítěte. Existuje také široký systém dávek na podporu rodin s dětmi. Jde však vždy o cílené formy podpory. Sociální dávky jsou

³⁰¹ Podrobné informace o právní úpravě rodinného práva v Austrálii jsou dostupné například z: <http://www.familycourt.gov.au> [cit. 2017-06-12]. Právní úprava australského rodinného práva se stala jednou z inspirací při tvorbě principů evropského rodinného práva, na němž pracuje v roce 2001 zřízená Komise pro evropské rodinné právo (*Commission on European Family Law*, CEFL).

poskytovány převážně na základě testování majetkových poměrů a jsou zaměřeny na klienty s nízkými příjmy. Jednou z forem jsou přídavky na děti (*Childcare Allowance*), které jsou koncipovány jako pomoc rodinám na pokrytí výdajů spojených s výchovou dětí a péčí o zdraví. Druhý ze zmíněných aspektů nabyl na významu v letošním roce, kdy byl nárok na přídavky navázán na povinnost očkování dětí³⁰². Přídavky na děti pobírají rodiče do 15 let věku dítěte, v případě, že dítě dále studuje a nechodí do práce, mohou pobírat přídavky na děti do 18 let věku dítěte. Další formou podpory jsou daňové úlevy. Nárok na rodinné dávky mají nejen rodiče a osvojitelé, ale také osoby pečující o děti formou pěstounské péče nebo v určitých případech i prarodiče dítěte. Australský sociální systém poskytuje rovněž finanční podporu při narození dítěte nebo při jeho osvojení. Další účelovou rodinnou dávkou je podpora pro velmi mladé rodiče (do 19 let věku). Specifikem australského systému jsou rovněž dávky na podporu zdravotní péče. Ty pokrývají jak situace vážného onemocnění dítěte mladšího 7 let, tak například stomatologickou péči (od 2 do 17 let). Příspěvky jsou vypláceny rovněž rodinám pečujícím o dítě s mentálním znevýhodněním nebo duševním onemocněním. Zvýhodněna je rovněž náhradní rodinná péče o děti se zdravotním nebo mentálním znevýhodněním.³⁰³

Zákonná ochrana dětí je v Austrálii zodpovědností vlád **jednotlivých států a teritorií**. Rozdílný přístup lze vysledovat například v oblastech průběžného plánování péče, zajištění následné péče atd. Z tohoto důvodu jako sjednocující nástroj pro zabezpečení kvalitní a dostupné péče (na shodné úrovni) v celé Austrálii funguje národní rámec, *The National Framework for Protecting Australia's Children 2009–2020*, který (jako přelomový dokument zaměřující se na kvalitu systému péče o ohrožené děti) vytvořila Rada australských vlád (*Council of Australian*

³⁰² Dostupné z: www.rodina.cz/scripts/detail.asp?id=10128 [cit. 2017-06-12].

³⁰³ Podrobné informace o systému sociální zabezpečení rodin v Austrálii jsou k dispozici například z: <http://www.australia.gov.au/information-and-services/benefits-and-payments/families> [cit. 2017-06-12].

Governments)³⁰⁴. Cílem rámce je hledání řešení pro překonání rozdílů, které existují v legislativách jednotlivých států v oblasti ochrany práv dětí. Nejedná se o implementaci konkrétní národní legislativy na území státu nebo teritoria, ale o činnost na úrovni politik a praktické úrovně, které se vztahují k rozdílům a nevyrovnanému přístupu. Národní rámec se sestává ze série tříletých akčních plánů. Prioritou druhého akčního plánu na období 2012–2015 byl vývoj a implementace národních standardů pro péči mimo domov. Znovu se tedy setkáváme (po příkladu Velké Británie) s pojmem **standardy**, jehož výklad (resp. různá pojetí tohoto pojmu) je klíčový pro analýzu situace v České republice. Třetí akční plán na období 2015-2018 klade velký důraz na potřebu prevence a včasné intervence. Dále se zaměřuje na cílenou asistenci a podporu těch komunit, které mají nejčastější kontakt se systémem ochrany dětí. Pro kvalitu systému ochrany dětí jsou významná také dvě šetření realizovaná v Austrálii v posledních letech. Prvním z nich bylo ustanovení šestičlenné Královské komise ve věci sexuálního zneužívání dětí v institucích (*Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse*) v roce 2003 tehdejším generálním guvernérem Austrálie.³⁰⁵ V souvislosti s činností komise byl v roce 2014 realizován výzkum vztahující se k legislativě systému péče o ohrožené děti, ústavní péči a předchozím šetřením v institucích poskytujících péči dětem v Austrálii. Druhou iniciativou je senátní šetření ve věci péče mimo vlastní rodinu, které bylo realizováno rovněž v roce 2014. Iniciativa reagovala na rostoucí počet dětí vyrůstajících v péči mimo vlastní domov a sledovala demografické údaje o dětech v péči, příležitosti pro děti v péči mimo domov, typy péče pro děti mimo vlastní domov a konzistenci přístupů v celé Austrálii. Závěrem

³⁰⁴ Jde o národní koordinační mechanismus s různými názvy (v současné době jde o Radu pro australskou federaci *Council for Australian Federation*) jehož členy jsou federální premiér, státní premiéři, vrchní ministři teritorií a prezident asociace australských místních samospráv. Navrhuje různé zásadní reformy a zajišťuje jejich prosazování v jednotlivých státech a teritoriích.

³⁰⁵ Generální guvernér Austrálie (*Governor-General of the Commonwealth of Australia*) je oficiální zástupce královny Alžběty II. v Austrálii, která je hlavou státu. Je jmenován panovníkem na návrh premiéra Austrálie. Generální guvernér je zároveň hlavou Teritoria hlavního města Austrálie.

šetření byla zpráva, která byla vydána v roce 2015 a která zahrnuje 39 doporučení ve vztahu k ochraně dětí. S těmito doporučeními pracuje mimo jiné i *Australian Institute of Health and Welfare*, který je národní agenturou pro sběr dat a informací a statistiky.

9.4.2. Národní standardy

Cílem **národních standardů pro péči mimo domov** (*National standards for out-of-home care*) je zajistit zlepšení a zkvalitnění služeb, které jsou poskytovány dětem a mladým lidem vyrůstajícím mimo vlastní rodinu. Jako péče mimo domov je označováno několik opatření:

- pěstounská péče,
- příbuzenská péče,
- domovy pro rodinné skupiny (pobyt dítěte probíhá v obytné budově, která je ve vlastnictví příslušného územního celku a zpravidla funguje jako domácnost obývaná rodinou, bydlí v ní omezený počet dětí a o tyto děti se nepřetržitě starají osoby žijící také v této budově),
- ústavní péče (pobyt dítěte probíhá v ústavní budově, jejímž účelem je umožňovat umístění dětí a ve které působí placený personál; do této skupiny patří zařízení, ve kterých má personál službu podle rozpisu a někdo z jeho členů je neustále k dispozici, a zařízení, jejichž pracovníci žijí mimo ústav),
- samostatné bydlení – například soukromá internátní zařízení.

Úkolem služeb týkajících se péče mimo domov je zajistit bezpečné prostředí, přispět ke zlepšování situace dětí a mladých lidí a pomoci s řešením problémů, které vedly k umístění dětí do péče mimo domov. **Národní standardy**³⁰⁶ se zaměřují na děti a mladé lidi, u kterých byla péče nařízena soudem pro záležitosti dětí v případech, kdy byla rodičovská zodpovědnost za dítě, chlapce nebo dívku přenesena na

³⁰⁶ Informace o australských národních standardech jsou dostupné například z: https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/pac_national_standard.pdf [cit. 2017-06-30].

ministra nebo guvernéra. Hlavním cílem Národních standardů je zajistit, aby reakce všech vlád na potřeby poskytování péče mimo domov byly jednotné, avšak Národní standardy nemění základní postupy a pravidla správy a řízení. Odpovědnost za zákonem požadované zajištění ochrany dětí si ponechávají státy a teritoria a australská vláda zůstává zodpovědná za poskytování plateb k podpoření příjmů.

Účelem Národních standardů je zlepšit život a zkušenosti dětí a mladých lidí tím, že bude věnována pozornost klíčovým oblastem péče, které mají přímý vliv na pozitivní výsledky péče. Tyto oblasti byly definovány na základě široké diskuse s dětmi a mladými lidmi, poskytovateli služeb, pečujícími osobami a vládními úřady. Jsou jimi:

- zdraví,
- vzdělání,
- plánování péče,
- spojení s rodinou,
- kultura a komunita,
- přechod z péče,
- odborná příprava a podpora pro pečující osoby,
- identita a místo, kam dítě nebo mladý člověk patří,
- bezpečí a stabilita.

Národní standardy jsou postaveny na několika zásadách³⁰⁷. Tyto zásady vycházejí z hlubokého respektu k právům dětí a mladých lidí, kterým je poskytována péče mimo domov, a z Úmluvy o právech dítěte:

³⁰⁷ Kromě uvedených zásad je v Austrálii věnována také zvýšená pozornost dětem pocházejících z domorodých komunit. V minulosti byly tyto děti cíleně z rodin odebírány a dávány do ústavních zařízení na převýchovu. Vláda Austrálie se za tento postup opakovaně omluvila.

- Péče poskytovaná dětem a mladým lidem, kteří žijí v péči mimo domov, se soustředí na zajištění podnětného prostředí, prosazuje nejlepší zájmy dětí a mladých lidí a umožňuje jim maximálně rozvíjet jejich potenciál.
- Pro děti a mladé lidi, kteří žijí v péči mimo domov, jsou vytvářeny příležitosti k tomu, aby byl jejich hlas vyslyšen a respektován, a tyto děti a mladí lidé mají právo na přesné a konzistentní informace o důvodech, kvůli kterým jsou v péči mimo domov.
- Péče poskytovaná dětem a mladým lidem podpoří přínos, jaký pro děti a mladé lidi má průběžný bezpečný, smysluplný a pozitivní kontakt s rodiči, rodinami a s komunitou, z níž pocházejí, a zapojení rodičů, rodin a komunit do poskytování péče dětem a mladým lidem.
- Zásadní roli hrají v péči o děti a mladé lidi pečující osoby a jejich rodiny a je potřeba respektovat jejich úlohu a podpořit je v ní.
- Dětem a mladým lidem, kteří žijí v péči mimo domov, je poskytována kvalitní péče, jsou naplňovány jejich konkrétní potřeby a zlepšována jejich životní situace.
- Účelem postupných systematických zlepšení je zajistit pro všechny děti a mladé lidi žijící v péči mimo domov lepší životní podmínky.
- Péče mimo domov poskytovaná dětem a mladým lidem je hodnocena, monitorována a ve zprávách a hlášeních a popisována transparentním, efektivním a jednotným způsobem.

Naplňování Národních standardů je sledováno prostřednictvím hodnocení, které se promítá do pravidelných zpráv o dodržování standardů. Jsou rovněž stanovena měřítka pro hodnocení a sběr dat. Cílem předkládání zpráv o dodržování Národních standardů péče mimo domov je získat celonárodně srovnatelný obraz o podmínkách a situaci dětí a mladých lidí, kteří žijí v péči mimo domov po celé Austrálii. Aby bylo možné takový přehled vytvořit, jsou sestavována propracovaná národní měřítka hodnocení, která přesným způsobem odrážejí pokrok a pozitivní změny, kterých bylo dosaženo vzhledem k Národním standardům. Zprávy jsou předkládány o 22 oblastech hodnocení v rámci 13 národních standardů (viz tabulku č. 8).

Tabulka č. 8: Australské Národní standardy péče mimo domov měřítka jejich hodnocení

Číslo	Popis standardů	Měřítka hodnocení
1	Pro děti a mladé lidi bude po dobu jejich pobytu v náhradní péči zajištěna stabilita a bezpečí	Podíl dětí a mladých lidí, kteří během daného roku opustí péči mimo domov a kteří absolvovali jeden nebo dva pobyty v náhradní péči, podle délky času stráveného v nepřetržité péči, která předcházela odchodu z péče mimo domov.
		Procento a počet dětí v péči mimo domov, k nimž byla provedena procedura dokazování potřeby poskytnutí ochrany, kdy osoba považovaná za zodpovědnou žila v domácnosti poskytující péči mimo domov.
		Procento a počet dětí a mladých lidí v péči mimo domov, kteří se v rodině, ve které jsou aktuálně umístěni, cítí v bezpečí.
2	Děti a mladí lidé se podílejí na přijímání rozhodnutí, která mají vliv na jejich život.	Podíl dětí a mladých lidí, kteří uvádějí, že mají příležitost projevit svůj názor ve spojitosti s rozhodnutími, která mají vliv na jejich život, a že vnímají, že je jim nasloucháno.
3	Domorodé komunity a komunity původních obyvatel z Torresových ostrovů jsou zapojeny do přijímání rozhodnutí, která se týkají péče a umístování jejich dětí a mladých lidí do náhradní péče.	Podíl domorodých dětí a mladých lidí v péči mimo domov, kteří jsou umístěni do péče širší rodiny dítěte, dívky nebo chlapce, do péče domorodé komunity dítěte nebo do péče jiných domorodých obyvatel, podle typu péče.
4	Každé dítě, každá dívka a každý chlapec mají individualizovaný plán, ve kterém jsou uvedeny podrobnosti o jejich zdravotních, vzdělávacích a dalších potřebách.	Podíl dětí a mladých lidí, kteří mají aktuální zdokumentovaný případový plán.
5	Fyzické, vývojové, psychologické a duševní potřeby dětí a mladých lidí byly posouzeny a je jim včas věnována pozornost.	Počet a podíl dětí a mladých lidí, u nichž byla provedena úvodní zdravotní prohlídka týkající se jejich fyzických, vývojových, psychologických a duševních potřeb v rámci stanoveného období, kdy byli umístěni do péče mimo domov.
6	Děti a mladí lidé v náhradní péči mají přístup ke vzdělání a službám pro malé děti, a toto vzdělání a tyto služby zajišťují co nejlepší vzdělávací výsledky.	Podíl dětí a mladých lidí, kteří dosahují národních srovnávacích hodnot ve spojitosti se čtením a počty.
		Počet a podíl tříletých a čtyřletých dětí, které jsou zapojeny do kvalitního vzdělávání pro malé děti a jsou jim poskytovány služby péče o děti.
7	Děti a mladí lidé jsou nejméně do 18 let věku podporováni v tom, aby se zapojili do vhodného vzdělávání, odborné přípravy nebo zaměstnání.	Podíl mladých lidí, kteří dokončí 10. rok, a podíl mladých lidí, kteří dokončí 12. rok nebo obdobné odborné vzdělání a odbornou přípravu.

8	Děti a mladí lidé v náhradní péči jsou motivováni k tomu, aby se zapojili do společenských nebo rekreačních aktivit dle svého uvážení, jako jsou sportovní, kulturní nebo komunitní aktivity.	Podíl dětí a mladých lidí, kteří uvádějí, že se budou věnovat stejným věcem (jako jsou sportovní, kulturní nebo komunitní aktivity), kterým se věnují děti a mladí lidé stejného věku, kteří nejsou v péči.
9	Dětem a mladým lidem se dostává podpory v tom, aby udržovali bezpečné a vhodné spojení se svou rodinou, ať už jde o biologické rodiče, sourozence nebo jiné rodinné příslušníky.	Podíl dětí a mladých lidí, kteří žijí v péči mimo domov a jsou umístěni k příbuzným. Podíl dětí a mladých lidí, kteří uvádějí, že jsou ve spojení nejméně s jedním rodinným příslušníkem, a toto spojení si přejí udržovat. Podíl dětí (přiměřeného věku) a mladých lidí, kteří uvádějí, že mají kontakt s rodinnými příslušníky, podle jimi uváděné frekvence kontaktů a podle uváděné spokojenosti s opatřeními týkajícími se kontaktu.
10	Dětem a mladým lidem v náhradní péči je poskytována podpora v zájmu bezpečného a vhodného posilování jejich identity prostřednictvím kontaktu s rodinou a přáteli, s kulturou, duchovním dědictvím a s komunitou, a jak rostou, je pro ně zaznamenávána jejich minulost.	Podíl domorodých dětí a mladých lidí a dětí a mladých lidí z Torresových ostrovů a mladých lidí, u nichž je k dispozici aktuální plán kulturní podpory. Podíl dětí (přiměřeného věku) a mladých lidí, kteří prokazují, že vnímají propojení s komunitou, ve které žijí.
11	Dětem a mladým lidem v náhradní péči je poskytována podpora s cílem umožnit jim bezpečně a vhodně identifikovat nejméně jednu osobu, které záleží na budoucnosti dětí a mladých lidí v péči a na kterou se mohou obrátit o podporu a radu, a umožnit jim být s takovou osobou ve spojení.	Podíl dětí a mladých lidí, kteří jsou schopni určit nejméně jednu konkrétní dospělou osobu, které na nich záleží a ve vztahu k níž děti a mladí lidé věří, že se na ni budou moci spoléhat po celé dětství a dospívání.
12	Ve vztahu k pečujícím osobám jsou prováděna hodnocení a pečující osoby mají zajištěnu příslušnou průběžnou odbornou přípravu, rozvoj a podporu s cílem zajistit, aby mohly poskytovat kvalitní péči.	Počet domácností pěstounů, ve kterých bylo k 30. červnu umístěno dítě, dívka nebo chlapec, podle počtu dětí umístěných do pěstounské péče, a počet domácností pěstounů, ve kterých bylo během roku umístěno dítě, dívka nebo chlapec. Počet pěstounů k 30. červnu a počet osob, které byly nově schváleny jako pěstouni; počet osob, které přestanou být během 12 měsíců do 30. června schválenými pěstouny. Podíl pěstounů a pečujících osob z řad příbuzných (ke kterým bylo během roku umístěno alespoň jedno dítě, dívka nebo chlapec), kteří uvádějí, že vnímají, že se jim v jejich roli dostává podpory, a kteří vnímají, že jejich rozvojové potřeby, jež jsou pro jejich roli relevantní, jsou naplňovány.

13	Děti a mladí lidé mají vypracován plán odchodu z náhradní péče, jehož realizace je zahájena v 15. roce jejich věku a ve kterém je podrobně popsána podpora, která jim bude poskytnuta poté, co z náhradní péče odejdou.	Podíl mladých lidí ve věku 15 let a starších, kteří mají vypracován aktuální plán odchodu z náhradní péče. Podíl mladých lidí, kteří v době odchodu z péče mimo domov uvádějí, že je jim poskytována náležitá pomoc s přípravou na samostatný život.
----	---	--

Základním předpokladem pro sledování dopadu, resp. pokroku, kterého bylo dosaženo díky Národním standardům, bylo zachytit názory dětí a mladých lidí žijících v péči mimo domov a díky nim určit změnu, jakou v jejich životech zavedení standardů znamenalo. Z tohoto důvodu australská vláda financuje každoroční průzkum, který se týká dětí a mladých lidí v náhradní péči. Zavedení každoročních zpráv předcházela předběžná studie, která stanovila rozsah národního průzkumu. Výsledky průzkumu jsou zveřejňovány formou výročních zpráv předkládaných Radě australských vlád. Národní průzkum sleduje vývoj v následujících oblastech (kritériích národních standardů):

- Standard 1 (zajištění stability a bezpečí), měřítkem hodnocení je pocit bezpečí zkoumaný mezi dětmi a mladými lidmi.
- Standard 2, měřítkem hodnocení je míra zapojení dětí do rozhodovacích procesů.
- Standard 8 (zapojení dětí do společenských a volnočasových aktivit), měřítkem hodnocení je činnost na úrovni komunity.
- Standard 9 (vazby dítěte na vlastní rodinu), měřítkem hodnocení je kvalita vztahů s rodinou a kontakt dětí s rodinou.
- Standard 10 (posilování identity dítěte), měřítkem hodnocení je pocit sounáležitosti dětí s jejich komunitou.
- Standard 11, měřítkem hodnocení je počet dětí, který je schopen určit pro ně důležitou osobu.
- Standard 12 (podpora pečujících osob) měřítkem hodnocení podíl pěstounů a pečujících osob z řad příbuzných (ke kterým bylo během roku umístěno alespoň jedno dítě, dívka nebo chlapec), kteří vnímají, že se jim v jejich roli dostává podpory.

- Standard 13 (odchod z náhradní péče), měřítkem hodnocení je podíl mladých lidí, kteří v době odchodu z péče mimo domov uvádějí, že je jim poskytována náležitá pomoc s přípravou na samostatný život.

Z hlediska podpory rodin při péči o děti je zajímavý rámec **standardizace kvality školských služeb a dalších služeb péče o děti**. Z hlediska české praxe mohou být některé z uvedených služeb označeny za služby preventivní. Tento Národní kvalitativní rámec (*National Quality Framework*)³⁰⁸ tvoří nový kvalitativní standard, jehož cílem je zlepšení vzdělání a péče v zařízeních celodenní péče, rodinných denních centrech, předškolních zařízeních péče a službách, které poskytují péči v hodinách mimo školní vyučování. Kromě vymezení standardu, jeho naplňování, kontroly a systému registrací zahrnuje rámec také např. program na podporu inkluze, zaměřený na děti se znevýhodněním, aby se mohly vzdělávat a trávit čas se svými vrstevníky v běžném přirozeném prostředí. Národní kvalitativní rámec pro uvedené služby tvoří:

- národní právní úprava a navazující předpisy,
- národní standard kvality,
- proces hodnocení a měření kvality,
- národní vzdělávací rámce.

Z hlediska monitoringu kvality je pro české prostředí inspirující pojetí Národního standardu kvality, který je klíčovým aspektem celého kvalitativního rámce a který nastavuje vysokou národní laťku pro systém vymezených služeb. Národní standard **umožňuje službám a rodinám** lepší pochopení toho, **co znamená kvalitní služba**, resp. pomáhá rodinám v informovaném rozhodování při výběru provozovatele

³⁰⁸ Informace jsou dostupné z: <http://www.acecqa.gov.au/national-quality-framework> [cit. 2017-11-30].

služeb pro jejich děti. Národní standard kvality se sestává ze sedmi oblastí kvality, které jsou klíčové pro rozvoj a prosperitu dětí:

1. Vzdělávací program a praxe.
2. Zdraví a bezpečí dětí.
3. Prostředí, kde je služba poskytována.
4. Personál služby.
5. Vztahy s dětmi.
6. Partnerství s rodinami a komunitou.
7. Vedení a management služby.

Národní standard zahrnuje 18 kritérií (standardů), dva až tři standardy pro každou kvalitativní oblast. Tyto standardy jsou definovány jako vysokoúrovňová stanoviska. Ke každému standardu jsou připojeny předpoklady, které popisují výstupy, jichž má být dosaženo, aby byl standard naplněn. Celkem se jedná o 58 předpokladů. Služby jsou hodnoceny prostřednictvím příslušných dozorových orgánů ve vztahu k národnímu standardu a jsou bodovány pro každou ze sedmi kvalitativních oblastí, získávají také celkové skóre právě na základě tohoto hodnocení. Výsledky kvalitativního hodnocení a služeb jsou **publikovány v národním registru** a také na stránkách *Starting Blocks*³⁰⁹, které jsou bohatým informačním zdrojem pro rodiče hledající službu pro svoje děti. Tyto stránky provozuje a financuje vláda.

9.4.3. Indikátory kvality a sběr dat

U některých standardů se přitom předpokládá, že budou dosaženy u 100 % dětí a mladých lidí z cílové skupiny (posouzení zdravotního stavu, plánování péče atd.). Již bylo řečeno, že sběr dat provádí *Australian Institute of Health and Welfare*³¹⁰. Ten při stanovení měřítek hodnocení spolupracuje s veřejnými správami jednotlivých

³⁰⁹ Viz <http://www.startingblocks.gov.au/> cit. 2017-11-14].

³¹⁰ *Australian Institute of Health and Welfare* 2017. Child protection Australia 2015–16. Child Welfare series no. 66. Cat. no. CWS 60. Canberra: AIHW. Dostupné z: <http://www.aihw.gov.au/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=60129558819> [cit. 2017-07-06].

států a nevládními organizacemi. Národní sběr poskytuje ucelené statistické informace o stavu ochrany dětí v jednotlivých státech a teritoriích, o podpůrných službách a některé charakteristiky dětí v rámci těchto systémů. Institut koordinuje rovněž různá šetření, aby nedocházelo k duplicitnímu sběru dat. Hodnotící šetření zároveň obsahují mechanismus k pravidelné aktualizaci používané metodologie a kritérií. Některé standardy, jako je posouzení zdravotního stavu a plánování péče, jsou spojeny s očekáváním, že u nich bude postupně dosaženo 100 % způsobilé populace.

Jak pro Národní rámec, tak pro Národní standardy existuje souhrn indikátorů, pro něž je sledována řada údajů, které jsou pak k dispozici v systému dynamického zobrazení dat. Je možné podrobně sledovat zobrazení pro indikátory pro Národní rámec (*National Framework indicators dynamic data displays*) a také dynamické zobrazení pro Národní standardy (*National Standards indicators dynamics displays*). Datové zobrazení umožňuje detailnější zkoumání každého indikátoru. Zatím je zobrazení k dispozici pro 27 indikátorů Národního rámce a 19 indikátorů Národních standardů.

Ve zprávách o Národních standardech jsou rovněž uvedeny **srovnávací hodnoty** spojené se situací dětí v náhradní péči, které porovnávají populaci žijící v péči mimo domov s běžnou populací. Jde například o srovnávací hodnoty situace dětí a mladých lidí ve chvíli, kdy dívka nebo chlapec odchází z náhradní péče, např. srovnání procentuálního výskytu těhotných dívek do 20 let věku, zaměstnaných mladých lidí a mladých lidí bez domova s běžnou populací, srovnávací hodnoty týkající se dětí a mladých lidí v náhradní péči v rozdělení podle věku ve spojitosti s oblastí zdravotního stavu a vzdělání atd.

9.4.4. Řízení kvality péče o ohrožené děti ve vybraných federálních státech

Hlavním úkolem ochrany dětí a podpory rodin na území **Západní Austrálie**³¹¹ je poskytování ochrany a péče dětem a mladým lidem, kteří jsou ohroženi, a podpora

³¹¹ Informace jsou dostupné z: <https://www.dcp.wa.gov.au/Pages/Home.aspx> [cit. 2017-07-06].

rodin a jedinců, kteří se ocitají v obtížné životní situaci nebo krizi. Za ochranu dětí odpovídá Úsek ochrany dětí a podpory rodiny (*Child Protection and Family Support*). Ochrana dětí a podpora rodin je pojímána jako proaktivní činnost, která spočívá v aktivní práci s rodinami tak, aby děti vyrůstaly v bezpečí, a v prevenci toho, aby děti vstupovaly do systému péče mimo vlastní rodinu. Podpora se dále vztahuje na děti a mladé lidi, kteří vyrůstají mimo vlastní domov, na jejich prosperitu, a to prostřednictvím spolupráce s komunitními službami a pěstouny tak, aby vyrůstali v bezpečném a stabilním prostředí. Pro tento účel jsou zřizovány a financovány různé typy služeb na podporu dětí rodin napříč teritoriem. Patří mezi ně tréninky profesionálů v reportování o prošetřování případů, práce se záznamy dětí, služby pěstounské péče a osvojení, poradenské a terénní služby, krizové bydlení, služby pro rodiny a děti a mladé lidi bez domova a krizové podpůrné služby.

Stejně jako v ostatních částech Austrálie i Západní Austrálie je zapojena do reformy péče mimo vlastní domov. Cílem reformy je další rozvoj systému služeb, který bude mít za výsledek co největší přínos pro život dětí a rodin. Reforma spočívá v implementaci *Strategie včasější intervence a podpory rodin*. Přeskupení spádových oblastí doručovaných služeb bude klíčovou strategií pro umožnění této reformy. Pro realizaci reformy vytvořilo ministerstvo Oddělení Strategie a reformy (*Strategy and Reform Unit*). Reforma je rozvržena do období pěti let, aktivity jsou realizovány přibližně od poloviny roku 2016 a řídí se velmi podrobným plánem prací, jejichž průběh plnění a výstupy je možné sledovat na webové stránce „reformy“. Ministerstvo pro komunity aktuálně podrobuje revizi klíčovou legislativu, kterou je v případě Západní Austrálie „*Children and Community Services Act 2004*“. Ministerstvo bude zpracovávat revizi aktuálního zákona a praxe na základě doručených připomínek a konzultací s širokou veřejností jako jsou státní i nestátní provozovatelé služeb, reprezentanty organizací původních obyvatel, zástupců komunit a dalších. Zpráva revidovaných úvah a doporučení bude poskytnuta ministryni pro ochranu dětí, aby byla předložena parlamentu do konce roku 2017.

System ochrany dětí Západní Austrálie je však již dnes systémem, který disponuje řadou přístupových rámců a manuálů, které jsou jasnými vodítky pro práci v oblasti ochrany dětí a podpory rodin (viz tabulku č. 9). Pro příslušné ministerstvo jsou určující manuály pravidel a postupů týkajících se případové práce a dále manuál rezidenční péče.

Tabulka č. 9: Přístupové rámce v oblasti ochrany dětí v Západní Austrálii

Společné rámce pro všechny typy služeb ochrany dětí a podpory rodin	
Služby pro původní obyvatelstvo a praktický rámec	
Rámec pro rozvoj lidských zdrojů	
Rámec pro kulturní a jazykově různorodé služby	
Plán pro lidské zdroje a různorodost 2013 až 2017	
Rámec služeb ve vzdálených oblastech 2014	
Rámec pro zapojování odborníků	
Rámce dle jednotlivých oblastí služeb	
Služby	Rámce
Podpora dětí a mladých lidí v systému péče	Rámec praxe přístup týmu péče (care team) Rámec rezidenční péče
Ochrana dětí a mladých lidí před zneužíváním a riziky	Rámec praxe ochrany dětí „ <i>Signs of Safety</i> “ ³¹²
Podpora rodin a jednotlivců v krizi nebo obtížné životní situaci	Rámec podpory rodin („zodpovědné rodičovství“) Strategie pro rizikovou mládež 2015 až 2018

³¹² Rámec *Signs of Safety* je uznaným rámcem ochrany dětí od roku 2008 v Západní Austrálii. Jeho implementace byla reakcí na různé přístupy různých odborností k řešení případů ohrožených dětí, které bylo nutné sjednotit.

Kromě přístupových rámců je kvalita systému ochrany dětí monitorována prostřednictvím standardů, které vláda Západní Austrálie vydala v roce 2007 za spolupráce dalších organizací. Jde o standardy pro děti a mladé lidi pod ochranou a péčí – *Better Care, Better Services – Standards for children and young people in protection and care*. Standardy zahrnují devět kritérií:

Standard 1 – Vyhodnocování potřeb dítěte

Standard 2 – Ochrana a bezpečí dětí a mladých lidí

Standard 3 – Bezpečí pro děti a mladé lidi

Standard 4 – Odpovídající péče na potřeby dětí, mladých lidí a rodin

Standard 5 – Plánování s dětmi, mladými lidmi, jejich rodinami a pečovateli

Standard 6 – Děti a mladí lidé umístěné v systému péče

Standard 7 – Spolehlivost a řádná správa

Standard 8 – Nábor pečovatelů a personálu, trénink, vyhodnocování a podpora

Standard 9 – Stížnosti a spory

Oblast ochrany dětí ve státě **Queensland**³¹³ je zajímavá způsobem monitoringu kvality systému a procesem provádění legislativních změn na státní úrovni. Vláda tohoto státu dlouhodobě deklaruje aktivní přístup pro vytváření nového systému ochrany dětí a podpory rodin, který naplní potřeby dětí, mladých lidí a rodin žijících v tomto státě. Jako součást reformního programu s názvem *Supporting Families Changing Futures* provedla důkladnou revizi klíčového zákona *Child Protection Act 1999*. Od září 2015 do března 2016 realizovalo příslušné ministerstvo řadu konzultací a „vhledů“ do systému prostřednictvím komunitních fór, písemných připomínek, fokusních skupin, specializovaných skupinových setkání atd. Tyto úvodní konzultace vygenerovaly 13 specifických oblastí pro úpravu legislativy a staly se základem pro další úroveň konzultací. Možná řešení pro uvedených 13 otázek byla zpracována do souhrnného dokumentu (tzv. „*options paper*“, který vzal také

³¹³ Informace jsou dostupné z: <https://www.communities.qld.gov.au/childsafety/protecting-children> [cit. 2017-07-12].

v úvahu rozsáhlá doporučení ze závěrečné zprávy Vyšetřovací komise pro ochranu dětí (*The Queensland Child Protection Commission of Inquiry*) z roku 2013. Další série konzultací pokračovala od října do prosince 2016. Zástupci komunit měli možnost účastnit se osobních diskusí, workshopů a poskytovat písemné podněty. V průběhu konzultací bylo shledáno, že legislativní systém ochrany dětí v Queenslandu funguje dobře, nicméně byly identifikovány prioritní oblasti a příležitosti pro širokou novelizaci (shrnutí v tzv. „*consultation report*“). 9. srpna 2017 příslušná ministryně představila v parlamentu reformní novelu (*Child Protection Reform Amendment Bill 2017*). Tento zákon navrhuje významné změny do oblasti práva ochrany práv dětí a zlepšuje prioritní reformní oblasti vzešlé z předchozích revizí. Klíčové navrhované změny (shrnuty v tzv. *directions statement*) si kladou za cíl:

- Stabilitu pro děti v průběhu celého jejich dětství, včetně podpory, kdy opouští systém péče;
- Bezpečnou péči a vazbu dětí původních obyvatel³¹⁴ s jejich rodinami, komunitami a kulturou;
- Moderní rámec pro sdílení informací zaměřený na bezpečí dětí a jejich blaho.

Za ochranu dětí a služby pro děti a rodiny odpovídá v Queenslandu Ministerstvo pro komunitu, ochranu dětí a služby pro znevýhodnění (*Department of Communities, Child Safety and Disability Services*), resp. jeho úsek *Child, Family and Community Services*.³¹⁵ Vláda dále zřizuje agenturu Služby na ochranu dětí (*Child Safety Services*). Služby na ochranu dětí jsou vládní agenturou pro ochranu dětí a pro oblast adopce. Jejím cílem je ochrana dětí a mladých lidí před nebezpečím nebo jeho riziky. Dále pracuje s dětmi, jejichž rodiče jim nemohou poskytnout adekvátní

³¹⁴ Aboriginal a Torres Strait Islander People.

³¹⁵ Další části ministerstva tvoří: Strategie, závazky a inovace, Služby pro znevýhodněné a senioři, Korporátní a výkonné služby, Regiony.

péči nebo je dostatečně ochránit. Úzce spolupracuje s dalšími vládními a nevládními partnery v zabezpečení služeb v Queenslandu.

Lokální *Child Safety Service Centres* zajišťují podporu a širokou nabídku služeb dětem, mladým lidem, rodinám a pečovatelům tak, aby bylo zajištěno bezpečí a blaho dětí. Centra zabezpečují nepřetržitou službu. Základní rolí a zodpovědností všech pracovníků služby na ochranu dětí je zprostředkování vysoce kvalitních služeb na ochranu dětí, mladých lidí a jejich rodin. Pracovníci služby provádějí zákonem vymezené intervence. V oblasti managementu kvality v oblasti ochrany dětí:

- Provádí implementaci kvalitní praxe a standardů;
- Zajišťuje dohled nad tím, že služby a výkon ochrany dětí jsou vykonávány v souladu s relevantní legislativou a v rámci vymezené kompetence, jsou dodržována další pravidla, standardy kvality a „manuál výkonu praxe ochrany dětí“ (*Child Safety Practice Manual*);
- Koordinuje navazování partnerství mezi vládními úřady, pěstouny, komunitami, veřejnými službami a nestátním sektorem;
- Dohlíží na průběžnou profesionalizaci a rozvoj personálu;
- Řídí průběžný program zlepšování kvality center.

Součástí zmíněného manuálu výkonu praxe ochrany dětí (*Child Safety Practice Manual*) jsou i standardy péče (*standards of care*), které se týkají zabezpečení kvalitní péče pro děti, jež jsou umístovány z rozhodnutí do péče mimo vlastní domov. V případě, že je dítě z rozhodnutí umístováno mimo péči vlastní rodiny pracuje pracovník centra s týmem péče o dítě, který sdílí zodpovědnost proaktivně monitorovat umístění dítěte a poskytovat efektivní podporu pečovateli nebo pečující službě. Standardy se tedy vztahují jak na péči individuální (různé typy pěstounské péče), tak i na péči rezidenční, služby chráněného bydlení, podporovaného bydlení apod. Standardy péče mají poměrně jednoduchou a výstižnou podobu a sestávají se z definice účelu (*purpose*), klíčových kroků (*key steps*), vlastní definice standardů (*standards*, jde celkem o 7 standardů), a praktických oblastí (*practice skills*) pro

poskytnutí okamžité zpětné vazby pracovníkovi, zda naplnil požadovaný přístup k řešení případu. Klíčové kroky podrobněji rozpracovávají jednotlivé úkony a intervence v oblastech:

- Poskytování podpory pečovatelům
- Monitorování standardů péče
- Rozhodování o správném opatření, pokud jsou identifikovány nedostatky ve výkonu péče
- Pokračování monitorování výkonu péče
- Provádění revize péče – pečovatelé
- Provádění revize péče dle standardů – služby péče
- Nakládání se zprávou o ublížení dítěti a její vyhodnocování
- Akční plány

V **Novém Jižním Walesu**³¹⁶ přijala místní vláda doporučení, která se týkala významné změny v přesunu z praxe realizované mimo vlastní domov směrem ke službám poskytovaných neziskovým sektorem. Doporučení následovala po zjištěních, že významným způsobem narůstá počet dětí, které se ocitají v systému péče mimo vlastní domov, a to na dlouhou dobu a zvyšují se tak výdaje na jedno dítě. Vláda Jižního Walesu podrobila systém revizi a analýze za pomoci *Boston Consulting Group*, která dodala zejména data a návrhy v oblasti financování a případných úspor. Úsek komunitních služeb realizoval nezávislou revizi případové práce (tuto revizi zpracovávala společnost *Ernst&Young*). Odpovědí na realizované revize byl „balíček“ reforem známý jako „*OOHC Programm reform*“, který zahrnuje 22 projektů organizovaných v následujících oblastech:

- Investice do včasné intervence a prevence umístění
- Reforma case managementu v oblasti péče mimo vlastní domov

³¹⁶ Informace jsou dostupné z: <https://www.facs.nsw.gov.au/> [cit. 2017-07-15].

- Omezování výdajů na služby péče mimo vlastní domov
- Další reformy týkající se služeb péče mimo vlastní domov a jejich pravidel
- Organizační kapacita center komunitních služeb k realizaci reforem a řízení změn

Za ochranu dětí a služby pro děti a rodiny odpovídá v Novém Jižním Walesu Ministerstvo pro rodinu a komunitní služby (*Department of Family&Community Services*), jehož součástí je úsek komunitních služeb (*Community Services*)³¹⁷. Ministerstvo zajišťuje služby nejvíce znevýhodněným lidem, rodinám a komunitám v Novém Jižním Walesu a podporuje tyto zranitelné skupiny, aby se mohly plně zapojovat do sociálního a ekonomického života a aby mohly vyrůstat silnější udržitelné inkluzivní komunity. Komunitní služby mají jako hlavní cíl podporovat ohrožené rodiny a zajistit bezpečí dětí a chránit je před zneužíváním a zanedbáváním.

Jednotlivá centra komunitních služeb (*Community Services Centres*) úzce spolupracují s ostatními ministerstvy, neziskovými organizacemi a komunitami. Pro nahlášení podezření na zneužívání a zanedbávání dětí funguje 24 hodinová telefonická linka (*Child Protection Helpline*). Komunitní služby zajišťují služby a intervence průřezově třemi oblastmi:

- Prevence a včasná intervence
- Ochrana dětí
- Péče mimo vlastní domov

Základní rámec péče o ohrožené děti *The Care and Protection Practice Framework* byl oficiálně představen v prosinci 2012. Podrobně popisuje mandát a přístup

³¹⁷ Další oddělení/úseky tvoří: *Aboriginal Housing Office* (kancelář pro záležitosti původního obyvatelstva), *Ageing, Disability and Home Care* (úsek stárnutí, znevýhodnění a domácí péče), *Housing NSW* (Úsek bydlení), *Women* (Úsek pro otázky žen)

komunitních služeb (*community services*) při práci s dětmi a rodinami na území Nového Jižního Walesu. Popisuje principy a hodnoty, které podporují práci s cílovou skupinou ohrožených dětí a jejich rodin, ujasňují potřebné znalosti a dovednosti, a definují požadavky na realizaci dobré praxe v každém jednotlivém řešeném případě. Rámec zdůrazňuje postavení komunitních služeb jako subjektu, který buduje a udržuje vztahy, které vedou k pozitivní změně pro děti, mladé lidi, rodiny a komunity. Rámec upravuje, jak pracovat se všemi partnery v systému (dalšími agenturami apod.), a jak pracovat s klienty (vždy s přístupem, že je dítě a mladý člověk středem zájmu při řešení případu).

Na základě Zákona o péči a ochraně dětí³¹⁸ byla v Novém Jižním Walesu zřízena **kancelář ochránce dětí** (*The Office of the Children's Guardian*). Jejím základním úkolem je ochrana dětí prostřednictvím zlepšování a regulace kvality, organizací na ochranu dětí a služeb. Kancelář se zodpovídá Ministerstvu pro rodinu a komunitní služby Nového Jižního Walesu a místnímu parlamentu. Po legislativních změnách v roce 2013 byla role této nezávislé vládní kanceláře rozšířena. Do její kompetence spadají tyto činnosti³¹⁹:

- Akreditace a monitoring agentur, které organizují a zajišťují státem garantovanou péči o děti mimo vlastní domov.
- Správa a monitoring Registru pečovatelů Nového Jižního Walesu (centrální databáze osob, které jsou autorizovanými pečovateli nebo žadateli o autorizaci pro poskytování státní nebo podporované péče mimo vlastní domov).
- Registrace a monitoring agentur, které zajišťují, provozují nebo provádějí supervizi péče mimo domov realizovanou na dobrovolnickém základě.
- Akreditace nevládních provozovatelů služeb adopce.

³¹⁸ *Children and Young Persons (Care and Protection) Act 1998*. Dostupné z: <https://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/1998/157> [cit. 2017-11-15].

³¹⁹ Dalším zákonem, který upravuje činnost Kanceláře, je *Child Protection (Working with Children) Act 2012*. Dostupné z: <https://www.legislation.nsw.gov.au/acts/2012-51.pdf> [cit. 2017-11-15].

- Povolování zaměstnávání dětí mladších patnácti let.
- Administruje „prověřování“ osob, které mají zájem pracovat s dětmi (*Working With Children Check*)³²⁰.
- Administruje akreditační schéma pro osoby pracující s lidmi, kteří spáchali sexuální násilí na dětech (*Child Sex Offender Counsellor Accreditation Scheme*).

V roce 2015 došlo v Novém Jižním Walesu ke sjednocení standardů určených pro péči mimo domov a standardů pro adopci. Nové Standardy bezpečí dítěte v dlouhodobé péči (*The NSW Child Safe Standards for Permanent Care 2015*)³²¹ vytvořily jeden druh standardů, který podporuje duální akreditační proces pro agentury, které si vyberou, že budou poskytovat jak služby péče mimo domov, tak služby adopce. Standardy byly revidovány tak, aby byla velká pozornost zaměřena na dosažení trvalé a stabilní péče pro děti a mladé lidi. Zaměření standardů vychází z vládní reformy³²² Nového Jižního Walesu, která se zabývá zlepšením kvality života dětí a rodin v Novém Jižním Walesu. Monitorování výkonu služeb je realizováno formou návštěvy dané organizace či služby. Hodnocení poskytované služby posuzuje širokou škálu tzv. domén péče ve vztahu k prosperitě dětí a také posuzuje management a fungování každé organizace. Hodnocení zahrnuje rozsáhlou revizi vedených záznamů a diskusi s personálem. Návštěva je oznamována dopředu a všechny vyhodnocovaná kritéria jsou poskytnuta organizaci předem. Po provedení zhodnocení je organizaci Kanceláří poskytnuta písemná zpětná vazba.

³²⁰ K postupům v rámci „prověrky“ viz odkaz: <https://www.kidsguardian.nsw.gov.au/child-safe-organisations/working-with-children-check> [cit. 2017-11-16].

³²¹ Standardy jsou dostupné z: <https://www.kidsguardian.nsw.gov.au/statutory-out-of-home-care-and-adoption/nsw-standards-for-permanent-care> [cit. 2017-11-16].

³²² *Safe Home for Life Child Reforms*. Informace o reformě jsou dostupné například z: <http://childstory.net.au/about/about-safe-home-for-life-reforms/> [cit. 2017-11-20].

9.5. Další příklady zahraničních systémů řízení kvality

Jak je patrné z přechozích kapitol, zahraniční systémy nabízejí široké spektrum různých přístupů, metod a postupů při řízení kvality. Inspirace zahraniční praxí se však neomezuje pouze na tři vtypované (inovativní) zahraniční systémy. Určitá vodítka lze nalézt i v zemích, které jsou České republice historicky, kulturně i geograficky bližší. Přesahuje rámec této analýzy provádět jejich podrobný popis, pro východiska využitá v návrhové části je však vhodné provést alespoň rámcový přehled.

Ve **Spolkové republice Německo** neexistují v sociální oblasti „klasické“ národní standardy kvality. Základní parametry systému řízení kvality v oblasti péče o děti a mládež jsou stanoveny § 78a a následujícími VIII. knihy sociálního zákoníku „Péče o děti a mládež“ dále jen SGB VIII). Řízení kvality je spojeno s otázkou smluv mezi zadavatelem a poskytovatelem služeb je jejich financováním. Dohody o poskytnutí služeb a odměn, které jsou uzavírány mezi veřejným subjektem péče o mládež a poskytovatelem služby stanovují důležitá kritéria služby, zejména:

- druh, cíl a kvalitu nabízených služeb,
- okruh osob, o které bude v rámci služby pečováno,
- nutné věcné vybavení a personál,
- kvalifikaci personálu a
- prostory, v nichž bude služba vykonávána.

Poskytovatel se zároveň zavazuje k dodržování principu 3E (efektivní, hospodárné a účelné poskytování služeb). Odměny jsou závislé na výkonu. Tato odměna může být zvýšena o náklady na investice, pokud s nimi veřejný subjekt péče o mládež předem souhlasil. Tyto veřejné subjekty (země, vládní kraje, okresy nebo obce podle správního uspořádání příslušné spolkové země) jsou povinny zajistit, aby byly včas a v dostatečných kapacitách k dispozici odpovídající služby včetně dostatečných kapacit náhradních rodin. Právní úprava jim ukládá zajistit, aby „probíhalo neustálé zvyšování kvality“ (§ 79 SGB VIII). Zákon přitom stanoví pro toto zvyšování velmi

obecná pravidla. Pravomoc je delegována na nižší správní úroveň, kdy mají veřejné subjekty péče o mládež povinnost „zlepšovat, aplikovat a pravidelně kontrolovat zásady a kritéria pro posuzování kvality vhodná opatření při zajištění kvality při poskytování služeb, analýzách rizika ohrožení dětí a při spolupráci s jinými institucemi“. K tomu patří rovněž kritéria kvality pro zajištění práv dětí v různých zařízeních a jejich ochrana před násilím. Veřejné subjekty péče o mládež se přitom mají řídit „doporučeními odborníků“ a „již použitými zásadami a kritérii pro posouzení kvality“. Kvalitu služeb mají rozvíjet rovněž poskytovatelé, je však ponecháno na nich, jakou metodu využijí. Jsou tak využívány různé metody řízení kvality, například ISO 9004-2³²³, tyto metody a normy se však musí přizpůsobovat specifikům sociální práce. Ve Spolkové republice Německo působí řada profesních svazů a institucí³²⁴, které se zabývají otázkami sociální práce a kvality při poskytování služeb, a podílejí se tak na zvyšování kvalitativní úrovně systému jako celku. Národní standardy kvality nejsou stanoveny ani v **Rakousku**. Hodnocení kvality systému probíhá a úrovni jednotlivých spolkových zemí. Podobně jako ve Spolkové republice Německo se kvalitou zabývají profesní organizace a svazy, u jednotlivých úřadů či poskytovatelů jsou používány metody jako ISO, EFQM a další.³²⁵

Koncepce řízení kvality v sociální oblasti na **Slovensku** odpovídá v zásadě českému systému standardů kvality. Podle § 9 slovenského zákona o sociálních službách³²⁶ je poskytovatel povinen plnit kvalitu poskytované sociální služby a umožnit její hodnocení. Pro účel zvyšování odborné úrovně služby je rovněž povinen vypracovat

³²³ Zavádění této normy ve Spolkové republice Německo vyvolávalo diskusi. Bylo kritizováno, že norma „dostatečně nezohledňuje komplexitu postupů v sociální oblasti a vede k irelevantním důsledkům“.

³²⁴ Například *Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit* (Německý profesní svaz pro sociální práci), informace o jeho činnosti jsou dostupné z: <https://www.dbsh.de/der-dbsh.html> [cit. 2017-07-11].

³²⁵ HOLASOVÁ, MALÍK, V. (2014), s. 66.

³²⁶ Zákon č. 448/2008 Z. z., o sociálních službách a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Zb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

a naplňovat program supervize. Neplnění kvalitativních parametrů (resp. neodstranění zjištěných nedostatků) může být důvodem pro odnětí registrace. Kvalitu sociálních služeb hodnotí podobně jako v České republice příslušné ministerstvo prostřednictvím svých zaměstnanců (ti si mohou k hodnocení přizvat další odborníky). Úroveň kvality se hodnotí bodovacím systémem na základě kritérií standardů kvality (3 body – úplné naplnění, 2 body částečně naplnění a 0 bodů nenaplnění kritéria standardů). Celkem 19 kritérií je rozděleno do 4 oblastí (dodržování základních lidských práv a svobod, procedurální podmínky, personální podmínky, provozní podmínky). Každému kritériu je určena určitá váha. Oproti české úpravě standardů kvality obsahuje slovenský zákon rovněž indikátory hodnocení. Těmito indikátory jsou však často (stejně jako v případě českých standardů) „zpracované písemné postupy“ (podle zásady „písemný postup na prvním místě“). Jako příklad lze uvést kritérium č. 1.3. „vztahy, rodina a komunita“. Podle tohoto standardu má poskytovatel podporovat uživatele sociální služby v plném a účinném zapojení se a začlenění do společnosti s respektováním jeho přirozených vztahů v rámci jeho rodiny a komunity v souladu s právem na rovnost příležitostí. Indikátory pro hodnocení naplňování kritéria jsou stanoveny následovně:

- 3 (úplné naplnění): poskytovatel sociální služby má zpracované postupy a strategie podpory uživatele sociální služby zaměřené na jeho plné a účinné zapojení se a začlenění do společnosti a aktivně je realizuje, přičemž v plné míře respektuje jeho přirozené vztahy v rámci jeho rodiny a komunity. Poskytovatel sociální služby aktivně dodržuje právo na rovnost příležitostí.
- 2 (částečné naplnění): poskytovatel sociální služby má částečně zpracované postupy a strategie podpory uživatele sociální služby zaměřené na jeho plné a účinné zapojení se a začlenění do společnosti a ve vybraných případech je realizuje, přičemž v plné míře respektuje jeho přirozené vztahy v rámci jeho rodiny a komunity. Poskytovatel sociální služby dodržuje právo na rovnost příležitostí.
- 0 (nenaplněné kritérium): poskytovatel sociální služby nemá vypracované postupy a strategie podpory uživatele sociální služby zaměřené na jeho plné

a účinné zapojení se a začlenění do společnosti a nepracuje na začlenění uživatele sociální služby do společnosti. Poskytovatel sociální služby při poskytování sociální služby nerespektuje přirození vztahy uživatele sociální služby, které má vytvořeny v rodině a v komunitě. Poskytovatel sociální služby nerespektuje právo na rovnost příležitostí.³²⁷

Pokud poskytovatel při vyhodnocení kvality nedosáhne úrovně 60 %, je považován za službu nesplňující podmínky kvality. Informace o dosažené kvalitě služby jsou zveřejňovány v centrálním registru spravovaném ministerstvem.

Zákon o sociálních službách rovněž stanovuje pro jednotlivé druhy sociálních služeb maximální počet uživatelů na jednoho zaměstnance a rovněž minimální podíl odborných zaměstnanců na celkové počtu pracovníků organizace (například v zařízeních dočasné péče o děti jde o 2,3 dítěte na 1 zaměstnance, podíl odborných pracovníků musí činit minimálně 60 %). Právní úpravu činnosti sociálních služeb doplňuje zákon o sociální práci³²⁸, který stanovuje kvalifikační požadavky na osoby,

³²⁷ Citace tohoto kritéria standardů kvality je v analýze uvedena záměrně. Nabízí se totiž srovnání, resp. zamyšlení nad otázkou, jak b při hodnocení tohoto kritéria obstála mnohá česká pobytová zařízení pro děti. Pro srovnání rovněž formulace obdobného kritéria v české právní úpravě. Oblast sociálních služeb: *Poskytovatel podporuje osoby v kontaktech a vztazích s přirozeným sociálním prostředím; v případě konfliktu osoby v těchto vztazích poskytovatel zachovává neutrální prostor.* Oblast sociálně-právní ochrany dětí (příklad standardů pro zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc): *Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc podporuje děti umístění v zařízení ve vztazích s přirozeným sociálním prostředím, zejména podporuje navazování a rozvíjení kontaktů a sociálních vztahů s osobami dítěti příbuznými nebo blízkými.* Oblast školských zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy: *Zařízení aktivně vytváří podmínky (včetně organizačních a administrativních pravidel) pro vytvoření a/nebo udržování kontaktu dítěte s rodinou a blízkými osobami ve formě návštěv rodičů a blízkých osob v zařízení, návštěv dítěte u nich, telefonické, elektronické a listinné korespondence.* Nebo: *Děti jsou podporovány v navazování kontaktů a k trávení volného času mimo zařízení v přirozeném sociálním prostředí dítěte atd.*

³²⁸ Zákon č. 219/2014 Z. z., o sociální práci a o podmínkách na výkon některých odborných činností v oblasti sociálních věcí a rodiny a o změně a doplnění některých zákonů.

působící v sociální oblasti a práci s rodinami. Podle tohoto zákona je sociální pracovník a asistent sociální práce povinen uplatňovat „přístupy odpovídající cíli vykonávané sociální práce a poznatkům oboru sociální práce s využitím odborných metod práce“. Sociální práce je vykonávána „ve vzájemné souvislosti s jinými odbornými činnostmi z oblasti psychologie, medicíny, pedagogiky, sociologie a dalších oblastí“. Situace na Slovensku se od české reality zásadně liší v tom, že systém péče o ohrožené děti je sjednocen do sociální oblasti. Výkonnou složkou systému je státní Úřad práce, sociálních věcí a rodiny. Vysoká angažovanost státní správy se však projevuje i tím, že na Slovensku působí v oblasti ochrany dětí nesrovnatelně nižší množství nestátní subjektů (zásadní vliv však má několik velkých organizací s národní působností).

9.6. Závěry kapitoly 9

V rámci analytické fáze studie byl zpracován přehled o trendech v řízení kvality péče o (ohrožené) děti, s nimiž bude dále pracováno v rámci návrhové části. **Anglický systém monitoringu kvality** nabízí příklad jednoho z nejpropracovanějších mechanismů kontroly v oblasti ochrany práv dětí reprezentovaný agenturou Ofsted působící v osmi anglických regionech (jde o agenturu s více než 1500 inspektory). Ofsted je dotován vládou, registrace poskytovatelů služeb a pravidelné inspekce jsou však zčásti hrazeny přímo poskytovateli. Inspekce je vnímána nejenom jako kontrola, ale i forma podpory zvyšování kvality služeb (služba pro poskytovatele). Zároveň existují propracované stížnostní postupy pro případ, kdy kontrolovaný subjekt s průběhem či závěry inspekce nesouhlasí.³²⁹

Inspirativní přístup k monitorování kvality v oblasti ochrany práv dětí, náhradní rodinné péče, služeb pro děti a rodiny, řízení systému ochrany práv dětí a jeho revizí poskytují rovněž **Spojené státy americké**. Příslušné ministerstvo (*Department of Health and Human Services*) prostřednictvím sekce *Administration for Children and*

³²⁹ Inspekční zprávy jsou dostupné z: <https://www.gov.uk/find-ofsted-inspection-report> [cit. 2017-08-11].

Families zajišťuje podporu státům a provinciím při sběru dat, nastavování kvality služeb a procesů v oblasti ochrany práv dětí. Postup je však odlišný než ve Velké Británii, kde jsou k dispozici jednotné národní standardy. Iniciativa je ponechána na straně veřejných i soukromých poskytovatelů, kteří jsou motivováni ke zlepšování služeb konkurenčním systémem financování (včetně federálních grantů). Monitorovací mechanismy se zaměřují na výsledek, který je prokazován prostřednictvím sběru strukturovaných údajů, jejich vyhodnocování. Důležitou součástí zkvalitňování systému je výzkum, cílené zapojování akademické sféry a podpora inovací.

Ochrana práv dětí v **Austrálii** je zodpovědností státu a vlád jednotlivých teritorií. Klíčový kvalitativní rámec určuje dlouhodobý vládní plán: *National Framework for Protecting Australia's children* na období 2009 až 2020, který prosazuje a zlepšuje bezpečí a blaho dětí v Austrálii. Tento národní rámec zavazuje stát a vlády teritorií a další poskytovatele v systému ke vzájemné spolupráci, jejímž prostřednictvím je směřováno k novému přístupu k ochraně práv dětí. Prioritou v rámci národního rámce je prosazování standardů, mj. standardů pro péči o děti mimo domov (*National Standards for Out-of-Home Care*)³³⁰. Národní rámec umožňuje efektivní sběr dat a práci s aktuálními údaji v rámci „*dynamic data display*“. Národní (federální) úroveň má v Austrálii koordinační a sjednocovací roli. Výkon ochrany dětí probíhá na úrovni spolkových zemí a teritorií. V souladu se schválenou metodologií byly pro bližší popis této úrovně vybrány tři státy: Západní Austrálie, Queensland a Nový Jižní Wales. Australský systém péče o ohrožené děti lze z hlediska monitoringu kvality označit ze „učící se“ systém. Kvalita je monitorována na všech úrovních prostřednictvím přístupových rámců a nastavených standardů. Tyto standardy však mají jinou strukturu než standardy v České republice, nedefinují pouze povinnost, ale rovněž postupy k dosažení požadovaného standardu. Péče

³³⁰ *Out-of-Home Care* zahrnuje: služby, kde je dítě ve věku 0-17 let a na jejichž financování (úhradě) se podílí stát, zejména jde od rezidenční péče, rodinné domovy, pěstounská péče, příbuzenská péče, nezávislé bydlení a další.

o ohrožené děti je pravidelně a systematicky monitorována jak na federální, tak spolkové úrovni (a to jak prostřednictvím zapojení politické reprezentace, výkonných orgánů, nestátního sektoru, komunit i samotných dětí a mladých lidí). Výsledky monitoringu se promítají do legislativy a strategických dokumentů. Společnými směry všech reforem je deinstitucionalizace péče o ohrožené děti, podpora rodin, včasná intervence, podpora pracovníkům působícím v systému, plánování péče a pravidelné hodnocení účinnosti intervencí. Tento integrovaný přístup v jinak poměrně komplikovaném australském správním systému je inspirativní i pro nastavení monitoringu kvality na národní i regionální úrovni v České republice.

Zásadním rozdílem mezi zkoumanými zahraničními systémy a praxí v České republice je rovněž skutečnost, že se monitoring zaměřuje na **širší aspekty kvality života dětí a mladých lidí** (tedy nikoliv jen na kvalitu činnosti poskytovatele služby a úřadu). Cílem je dosažení **nejlepšího zájmu dítěte** (blaha dítěte atd.), nikoliv pouze samotná ochrana ohrožených dětí. Úzce pojaté zaměření na skupinu „dětí spadajících do sociálně-právní ochrany“ znemožňuje postihnout otázku kvality ochrany (práv) dětí v celé šíři. Kontrola kvality je založena na jasné koncepci v oblasti péče o cílovou skupinu (sleduje se dosažení vytyčených cílů), která v České republice chybí. Zkušenosti ze zahraničních systémů se v podrobnostech promítají do závěrečných doporučení analytické části studie.

10. Výstupy analýzy současného stavu sledování kvality v oblasti péče o ohrožené děti

Analýza současného stavu monitoringu kvality v oblasti ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti si vytkla za cíl zanalyzovat současné přístupy k řízení kvality z hlediska:

- a) Základních přístupů k řízení kvality.
- b) Používaných metod řízení kvality.
- c) Procesů při kontrole naplňování kvality.

Zpracovatel přistoupil k analýze kvality v systému péče o ohrožené děti v širším pojetí. Nezaměřoval se pouze na činnosti vykonávané v rámci „sociálně-právní ochrany“ (resp. na cílovou skupinu dětí spadajících do § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Za základní východisko použil koncept **nejlepšího zájmu dětí**. Analýza s ohledem na koncepty monitoringu kvality na základě kvality života prokázala, že promítnutí konceptu zájmu dítěte do praxe (tedy včetně jeho zohlednění v systémech řízení kvality systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti), je zcela legitimní. „Zájem dítěte“ není jen neurčitým právním pojmem. Všeobecný komentář č. 14 k Úmluvě o právech dítěte nabízí poměrně silné vodítko ke sjednocování přístupů k právům dětí, resp. k činnostem vykonávaným v rámci systému péče o ohrožené děti včetně monitoringu kvality. Naplňování nejlepšího zájmu dítěte ze strany „systému“ je úsilím o dosažení co nejvyšší kvality života dítěte oří zachování jeho (zejména participačních) práv.

Analýza vyslovila hypotézu, že v současné době jsou při řízení kvality systému péče o ohrožené děti v České republice určujícím faktorem postoje zadavatelů, tj. různých úrovní veřejné správy. Méně je zohledňována perspektiva poskytovatelů. Pohled klientů je (vzhledem k jejich specifické pozici) při hodnocení kvality (až na určité formální postupy, jako stížnosti, zjišťování zpětné vazby atd.) v zásadě opomíjen. **Dochází tedy k hodnocení systému z hlediska naplnění cílů stanovených zadavatelem, ale nikoliv z pohledu dopadu na kvalitu života klientů.** Tato

hypotéza byla analýzou potvrzena. Současný systém řízení kvality probíhá na půdorysu vztahu mezi zadavateli a poskytovateli služeb. Aktivity zkoumající dopady na kvalitu života cílové skupiny jsou vnímány jako doplňkové. Vychází se z předpokladu, že základem pro kvalitní službu je naplnění zákonem stanovených („kvalifikačních“) podmínek a dodržování standardů kvality. Zpracovatel studie doporučuje tuto orientaci systému na „vnitřní podmínky“ změnit. Výsledky systému musí být nahlíženy z perspektivy dosažených výsledků na straně cílové skupiny, tj. dětí a rodin.

Ve veřejném sektoru, do něhož oblast ochrany dětí a péče o ohrožené děti spadá z hlediska charakteru cílů a činnosti, existuje několik **„silných“ konceptů** ovlivňujících způsob řízení veřejných záležitostí včetně výběru a aplikace modelů řízení kvality. Tyto koncepty vycházejí z různých ideových přístupů a názorů na účel a cíle veřejné správy. Přístup k řízení kvality se ve svém důsledku promítá i do jednotlivých oborů činnosti veřejné správy, včetně oblasti sociální. Situace v České republice významně ovlivněna konceptem *New Public Management*. V oblasti řízení kvality sociální oblasti se tento koncept projevuje například snahou o standardizaci poskytování služeb včetně zavedení „výkonového“ financování. Koncept *New Public Management* je však podrobován kritice a některými autory je dokonce pokládán za překonaný. Je zejména poukazováno na určité negativní dopady uplatňování tohoto modelu na neziskový sektor, resp. ohrožení některých jeho základních charakteristik a funkcí (nezávislost, advokační funkce atd.).

Existují však i jiná pojetí veřejné správy, například koncept *Reinventing Government* nebo model „veřejného podnikání“, který je postaven především na dovednostech a znalostech pracovníků veřejné sféry. V praxi však není vyloučena ani kombinace vybraných prvků z uvedených koncepcí. Některé metody a postupy, které tyto koncepty využívají jsou shodné, jde spíše o kladení důrazu na jiné aspekty (či úkoly) veřejného sektoru. Situace v České republice je navíc ovlivněna dlouhodobou centralizací, takže i modely řízení, které byly vytvořeny v podmínkách svobodného

světa a tržní ekonomiky, doznávají v prostředí postkomunistické země určitých (zpravidla byrokraticko-administrativních) modifikací.

Oblast sociální práce se v rámci veřejného sektoru vyznačuje celou řadou dalších specifik. Vyznačuje se vysokým podílem lidské práce, nemateriální povahou výstupů, či spoluúčastí „klienta“ na výkonu sociální práce. Má silný etický a psychologický rozměr. V případě dětí a rodin s dětmi jsou vedle poskytování „hmotné pomoci“ (vytváření materiálních podmínek pro fungování rodin) vyvíjeny především aktivity, jejich cílem je „nehmotný“ výsledek v podobě naplnění potřeb dítěte, resp. nejlepšího zájmu dítěte. Ačkoliv převažuje role veřejného sektoru, do systému vstupují silně i občanské iniciativy, které uplatňují svůj náhled na kvalitu systému.³³¹

Systém péče o ohrožené děti je proto nutno vnímat v několika „vrstvách“. První vrstva je systémová. Spočívá jednak ve vytvoření odpovídající podmínek pro fungování rodin a jednak ve vytvoření podmínek pro práci profesionálních a neformálních služeb včetně podpory svépomocných aktivit atd. Vytvoření odpovídajících systémových podmínek je základním předpokladem pro to, aby bylo možno objektivně hodnotit výsledky práce v dalších „vrstvách“, ať již jde o úroveň územní (region, obec), nebo „mikroúroveň“ jednotlivé služby, pracovníka nebo rodiny.

Kvalitativní monitoring současného systému péče o ohrožené děti jako celku limituje především **roztříštěnost systému**, která se projevuje:

- d) rozdílnými přístupy k právům dětí, metodám práce s ohroženými dětmi a rodinami atd.;

³³¹ Do některých procesů je tato perspektiva cíleně začleňována. Například při periodickém hodnocení naplňování Úmluvy o právech dítěte, které provádí Výbor pro práva dítěte, je podkladem pro jednání nejenom vládní zpráva (pohled veřejné správy), ale i tzv. stínové zprávy pocházející z nestátního sektoru.

- e) roztržitěností řízení jednotlivých složek systému, která se promítá i do oblasti financování; nelze proto sledovat korelace mezi prostředky vynaloženými z veřejných zdrojů a kvalitou veřejných služeb;
- f) kompetenčním rozdělením kontrolních a monitorovacích orgánů; nepřehledností stížnostních i kontrolních postupů pro cílovou skupinu systému i pro osoby, které v systému pracují.

Roztržitěnost přitom panuje nejenom napříč rezorty, ale i v rámci jedné oblasti. Jako příklad lze uvést sociální oblast, kde v případě pověřených osob provádí inspekci kvality zcela nesystémově Úřad práce ČR, zatímco kontrola naplňování standardů kvality u ostatních poskytovatelů působících v sociální oblasti je v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí (vedle toho působí ve školské oblasti Česká školní inspekce, akreditační organizace ve zdravotnictví atd.). Je proto nutno navrhnout „integrovaný“ systém řízení kvality systému péče o ohrožené děti.

Z přehledu metod uvedených v 5. kapitole této analýzy je zřejmé, že metody a nástroje řízení kvality využívané v podnikové sféře ovlivňují i obdobné procesy probíhající ve veřejném sektoru či přímo v sociální sféře. **Hlavní metodou řízení kvality jsou standardy kvality.** Přestože standardy vznikaly v rozdílných právních podmínkách (sociální legislativa, školská legislativa), vykazují určité společné znaky. Standardy kvality nepochybně přispěly a dále přispívají ke zvýšení celkové úrovně systému. Představují však pouze určitý společný základ, který je nutno pravidelně revidovat a dále rozvíjet nebo doplňovat sofistikovanějšími metodami řízení kvality a efektivity práce s ohroženými dětmi a rodinami. Na základě standardů kvality lze zhodnotit pouze naplňování obecných požadavků (procesních, technických, personálních) s předpokladem, že díky naplnění těchto podmínek je cílové skupině poskytována odpovídající péče. Chybí však jednoznačná kritéria pro hodnocení kvality konkrétní „případové“ práce, resp. dopadu práce s rodinou na prosperitu dítěte atd. Neexistuje také například propojení se sledováním efektivity poskytované pomoci. Není sledováno, zda vynaložené úsilí a finanční prostředky vedly k naplnění zájmu dítěte, případně k podpoře rodiny. Standardy kvality jsou navíc v mnoha

ohledech limitující (naplnění pravidla „za každou cenu“ může být „proti kvalitě“). Lze je naplňovat jen formálně (jednorázové revize standardů či podmínek v organizaci pro účely inspekce). Jde o uzavřený systém, v němž probíhá komunikace především mezi poskytovatelem a inspekcí (zapojení klientů je pouze vedlejším prvkem této komunikace). Služby nejsou řízeny a kvalitativně hodnoceny z perspektivy potřeb klientů a kvality jejich života.

Dalším podstatným znakem systému řízení kvality založeného na standardech kvality je důraz na **písemné zpracování standardů a jejich dodržování**. Systém monitoringu kvality (inspekce) hodnotí, zda poskytovatel postupuje přesně podle písemných pravidel. K tomu ho vede i znění příslušných kritérií, které je velmi často formulováno: „poskytovatel má písemně zpracován“ určitý dokument, metodiku, pracovní postup atd., a „podle něj postupuje“. Podle této logiky se pak systém kontroly zaměřuje na dodržování uvedeného pravidla, a nikoliv na skutečnou kvalitu služby. Ad absurdum lze dojít k závěru, že řada kritérií je z hlediska práva naplněna faktickou existencí pravidel (jakýchkoliv, které neodporují platné právní úpravě). Rigidní znění standardů potlačuje jeden z účelů inspekce, jímž je hledání a nalézání dobré praxe, které formou přenosu do dalších organizací či služeb zvyšuje kvalitu systému jako celku. Dobrá praxe se udržuje a vyvíjí prostřednictvím interakcí (včetně interakcí nepsaných). Standardy tak vytváří vlastní „virtuální svět“, kdy se služba zabývá kvalitou jen kvůli inspekci, „vedle světa práce s klienty“.³³² Druhým pólem administrativního formalismu je pak extenzivní rozšiřování písemných postupů ve snaze popsat všechny možné situace, které mohou při činnosti úřadu či služby nastat (typicky kritérium postupů v případech rizikových situací). „Každý standard je tak současně příliš určitý, a přitom nekompletní“.³³³ Je tedy na místě diskuse, jak systém standardů doplnit nebo částečně nahradit novými metodami řízení kvality. Standardy mohou mít i jinou podobu, než ji známe v České republice. Mohou nabízet

³³² KOČMAN, D. – PALEČEK, J. (2013), s. 26.

³³³ Tamtéž, s. 36.

více strukturovaná vodítka a informace pro zajištění kvality služeb a poskytované ochrany dětí. Jako příklad lze uvést standardy australského státu Queensland.

Současný systém řízení kvality se vyznačuje rovněž **nízkou mírou transparentnosti**. Například nejsou běžně zveřejňovány inspekční zprávy ani hlavní (souhrnná) zjištění kontrol a inspekcí jako je tomu v zahraničních systémech monitoringu kvality. Diskutabilní je i procesní pojetí kontroly naplňování standardů kvality, které probíhá v režimu státní kontroly. Kontrola kvality probíhá „mezi státem a poskytovateli“, cílová skupina systému stojí mimo tento systém.

Až na výjimky neexistuje **vztah mezi kvalitou služby a jejím financováním**. Ojedinelé pokusy lze zaznamenat v oblasti sociálních služeb, kde má být dosažení kvality (prokazované však na bázi standardů kvality sociálních služeb) jednou z podmínek pro zařazení do sítě služeb, a tedy pro získání přístupu k veřejným subvencím. Předchozí kvalitativní certifikace je základní podmínkou pouze u dotačního řízení v oblasti adiktologických služeb. V ostatních oblastech služeb probíhá financování na základě jiných mechanismů (podmínkou je splnění podmínek registrace, pro stanovení dotace či příspěvku státu jsou využívána jiná kritéria).

V České republice na rozdíl od zahraničí neexistuje **nezávislý monitorovací mechanismus**, který by se zabýval čistě otázkou ochrany nejlepšího zájmu dětí. Částečně tuto činnost suplují aktivity Veřejného ochránce práv a několika nestátních organizací. Existence nezávislého mechanismu je přitom ve vyspělých sociálních systémech poměrně běžným jevem. V rámci nastavování metod řízení kvality a monitoringu kvality pak lze využít řady zahraničních zkušeností, z nichž některé byly dílčím způsobem aplikovány v České republice (například některé principy hodnocení využívané anglickou agenturou *Ofsted* používá Česká školní inspekce).

Ochrana ohrožených dětí patří mezi činnosti, které budou vždy primárně záviset na aktivitách veřejné správy. V současné době se tyto aktivity pohybují především v oblasti intervence. Současný systém péče o ohrožené děti v České republice je

reaktivní. Z větší části se zaměřuje na případy dětí, resp. rodin, u nichž došlo k určitému selhání péče. Systém orgánů sociálně-právní ochrany i klíčových služeb je v praxi odtržen od oblasti prevence, ačkoliv mezi úkoly těchto subjektů patří působit proti selhání rodin. Kvalitní systém by se však měl zaměřit především na **předcházení ohrožení dětí.** Nelze ho tedy pojímat v úzkém pojetí „sociálně-právní ochrany dětí“, ale v širším pojetí naplňování nejlepšího zájmu dětí. Součástí monitoringu kvality tak musí být nejenom stávající „systém péče o ohrožené děti“, ale i sledování faktorů, které rozhodujícím způsobem ovlivňují kvalitu života dětí a mladých lidí (úroveň vzdělání, zdravotní péče, dostupnost služeb a bydlení atd.).

Sociální práce s ohroženými dětmi a rodinami se vyznačuje celou řadou specifíků, které komplikují „objektivní“ měření dosahovaných výsledků. Práce s rodinou je činností multidisciplinární, do níž vstupují aktéři z různých oborů (sociální pracovníci, pedagogové, zdravotničtí pracovníci, psychologové atd.), reprezentující různé subjekty (orgán sociálně-právní ochrany dětí, poskytovatelé služeb, škola atd.). Rozhodujícím aktérem (nositel změny) je však rodina sama. Předpokladem pro účinné řízení kvality práce s rodinou a dítětem (případové práce) je nastavení plánovacích a koordinačních mechanismů. Vzhledem k velkému množství „proměnných“ a individuální situaci každé rodiny se jeví jako reálné řídit kvalitu práce s rodinami a dětmi a sledovat její výsledky prostřednictvím individuálních indikátorů stanovovaných pro každou rodinu v rámci plánu. Systém péče o ohrožené děti vstupuje do práce s rodinami a dětmi v různých fázích ohrožení dítěte a v nejrůznějších situacích. Někdy i velmi drobný „pokrok“ (např. navázání komunikace s rodičem, vytvoření vazby mezi službou a rodinou atd.) vyžaduje nemalé úsilí, které by se z hlediska standardizovaného měření jevílo jako neefektivní (byly vynaloženy určité prostředky na činnost pracovníků a služeb, ale situace dítěte se prozatím nezměnila). Přesto může být tento pokrok naprosto zásadní pro další vývoj situace v rodině.

Z výše uvedených závěrů je patrné, že současný systém monitoringu kvality v oblasti péče o ohrožené děti vyžaduje celkovou revizi. Podmínkou je však zároveň

provedení opatření, které vytvoří předpoklady pro poskytování kvalitních služeb (je zbytečné vytvářet sofistikované postupy řízení kvality, které by došly ke zjištění, že této kvality nelze v současných podmínkách dosáhnout). Kvalita musí být nahlížena z perspektivy „výsledků“ na straně klienta (dítěte či rodiny).

Je proto nutno vytvořit **„integrovaný“ systém řízení kvality systému péče o ohrožené děti**, orientovaný především na výsledky na straně dětí a rodin. Před definicí úloh jednotlivých aktérů systému péče o ohrožené děti v systému řízení kvality je nutno zároveň stanovit alespoň rámcovou **základní koncepci (přístup)**, na jejímž základě bude tento systém koncipován. Těmto (a dalším) otázkám se podrobně věnuje návrhová část studie.

ČÁST III.

Návrh jednotného systému monitoringu a řízení kvality v oblasti péče o ohrožené děti

11. Východiska pro zpracování návrhu systému monitoringu kvality

11.1. Úvod

Analytická část této studie podrobně rozebrala možné přístupy k řízení kvality veřejných služeb se zvláštním zřetelem k sociální sféře, resp. k oblasti ochrany (ohrožených) dětí. Poukázala i na základní nedostatky ve stávajícím systému řízení kvality v České republice.

Návrhová část (resp. návrh jednotného systému monitoringu a řízení kvality v oblasti péče o ohrožené děti) se na základě výstupů analytické části studie zabývá (v souladu se zadáním ze strany objednatele) zejména následujícími tematickými okruhy a otázkami:

1. Vytvořením podmínek pro dosažení co nejvyšší kvality systému ochrany dětí v České republice.
2. Stanovením základní koncepce monitoringu kvality (otázkou, jaké přístupy a metody řízení kvality zvolit pro systém péče o ohrožené děti v České republice s ohledem na jeho současný stav, možnosti a potenciál rozvoje).
3. Způsobem monitoringu a hodnocení kvality, resp. zpracováním návrhu systému řízení kvality na úrovních:
 - případové práce,
 - jednotlivých úřadů a poskytovatelů služeb pro ohrožené děti a rodiny (tj. na úrovni jednotlivých organizací),
 - národní (řízení kvality na celostátní úrovni) a územní (tj. na úrovni územních samosprávných celků).
4. Nastavením odpovědnosti jednotlivých subjektů v systému řízení kvality včetně aktivního zapojování klientů (rodin a dětí), zaměstnanců a dalších relevantních aktérů do hodnocení kvality poskytovaných služeb a intervencí.
5. Vytvořením nezávislého monitorovacího mechanismu pro sledování kvality péče o ohrožené děti jako jednoho ze základních prvků nového systému řízení kvality.

6. Způsobem implementace navržených opatření do praxe včetně vyčíslení předpokládaných nákladů.

Za hlavní doporučení analytické části lze označit nutnost celkové **změny orientace monitoringu kvality**. V současné době se tento monitoring soustřeďuje na sledování zákonných či interních předpokladů jednotlivých úřadů a profesionálních poskytovatelů služeb pro výkon příslušných činností. Hlavní metodou řízení kvality jsou přitom standardy kvality, resp. kontrola jejich naplňování. Současná koncepce vychází z premisy, že naplňování příslušných kritérií standardů zajišťuje kvalitu poskytovaných činností či služeb. Analýza současného systému monitoringu kvality prokázala, že současný systém řízení kvality prostřednictvím standardů kvality je nevyhovující a vede k vysoké míře formalismu. Toto zjištění je výrazným impulsem pro zásadní přehodnocení stávajících metod řízení kvality, které spočívá mimo jiné v nové koncepci a formulaci standardů kvality (místo důrazu na zpracování písemných dokumentů stanovovat principy činností a vytvořit prostor pro přenos dobré praxe) a cílené doplnění dalších metod řízení kvality na všech úrovních systému.

Hlavním systémovým nedostatkem je chybějící zpětná vazba ve formě výrazně podstatnější části hodnocení, kterou představují **dopady činnosti jednotlivých služeb, úřadů a systému jako celku na kvalitu života cílové skupiny, tj. ohrožených dětí a rodin**. Tedy, aby měřítkem hodnocení nebyla pouze „spokojenost“ zadavatele služeb či inspekčního týmu, ale prokazatelné výsledky na straně cílové skupiny.

Návrhová část studie přináší opatření a postupy, jak k této změně orientace systému řízení kvality dospět. Snaží se přitom postihnout všechny aspekty související s kvalitou péče o ohrožené děti, včetně návrhů (či popisu příkladů) některých nástrojů, postupů a metod. Účelem těchto popisů není poskytnout vyčerpávající výčet všech existujících nástrojů a metod (to vzhledem k předpokládanému rozsahu

studie není ani možné), ale na konkrétních příkladech **demonstrovat novou koncepci systémového nastavení**.

Studie přitom neztrácí ze zřetele hlavní zadání, jímž je **vytvoření návrhu systému**. Tomu odpovídá i míra podrobnosti popisu jednotlivých opatření a struktura zpracování návrhové části. Tyto systémové návrhy (z nichž některé bude nutno dále detailněji rozpracovat a případně i podrobit širší diskusi)³³⁴ představují **ucelený koncept řízení kvality** ochrany dětí a péče o ohrožené děti v České republice.

11.2. Struktura zpracování návrhové části

Zavádění systému řízení kvality do poměrně složitě strukturovaného systému péče o ohrožené děti může (stejně jako jiné aktivity usilující o dílčí změny v tomto systému) vést k vytvoření poměrně komplikované soustavy vzájemných vztahů mezi jednotlivými subjekty a úrovněmi. To se týká i způsobu sledování výsledků (sledování souvislostí mezi aktivitami jednotlivých aktérů systému a dopady na cílovou skupinu).

V analytické části této studie byl zmíněn výrazný limit současného stavu řízení kvality v oblasti péče o ohrožené děti, jímž je organizační a kompetenční roztříštěnost a značná nepřehlednost pro všechny zúčastněné aktéry, ať jde o „klienty“ nebo o profesionální pracovníky. Není účelem této studie vnášet do již výrazně „komplikovaného“ prostředí další procesy a postupy, které stávající situaci ještě více znepréhlední. Otázky monitoringu kvality jsou proto vnímány v širším kontextu dalších nezbytných opatření. Návrh se tak zabývá i **základními předpoklady pro dosažení kvality**. Vedle návrhů, které se zaměřují přímo do oblasti monitoringu kvality (zavádění nových metod, postupů či dokonce struktur monitoringu kvality), se proto v dokumentu objevují i doporučení k provedení určitých organizačních změn, změn právní úpravy, způsobu financování aktivit v současném systému, dále návrhy v oblasti řízení lidských zdrojů atd.

³³⁴ Příslušné návrhy na další rozpracování jsou popsány v kapitole č. 17 této studie, týkající se implementace systému řízení kvality.

Návrh systému monitoringu kvality je koncipován jako provázaný a do určité míry hierarchický (zároveň však integrovaný) model, který se skládá:

- a) Z řízení kvality na úrovni případové práce.
- b) Z řízení kvality na úrovni organizací (služeb, úřadů).
- c) Z řízení kvality „systému“ na územní (tj. na komunitní³³⁵ a regionální) úrovni a na národní úrovni.
- d) Z činnosti nezávislého monitorovacího mechanismu, který hodnotí aktivity a výsledky všech součástí systému péče o ohrožené děti.

Volba výše uvedené struktury textu, resp. rozdělení podle jednotlivých oblastí (úrovní) kvality bylo v návrhové části studie provedeno s cílem dosáhnout co největší přehlednosti a srozumitelnosti. Je zřejmé, že v praxi bude docházet k určitému prolínání jednotlivých úrovní, stejně jako je tomu dnes. Jako příklad lze uvést situaci, kdy kraje či ministerstva odpovídající za systémové nastavení jsou zároveň „provozovateli“ (zřizovateli) služeb či dokonce vykonávají přímou případovou práci. Přesto je zřejmé, že se charakter opatření v jednotlivých úrovních liší (na úrovni případové práce má spíše metodickou a organizační povahu, na úrovni regionální či národní již vyžaduje výrazné změny právní úpravy atd.). Existují však i témata (a související opatření), která se prolínají všemi úrovněmi monitoringu kvality. V těchto případech zpracovatel zařadil příslušnou problematiku k „úrovni“, které se v současné době nejvíce dotýká. Celkový přehled všech navrhovaných změn je pak proveden v závěrečném shrnutí.

11.3. Základní východiska (zásady) a koncepce řízení kvality systému péče o ohrožené děti

Má-li být cílem monitoringu kvality především hodnocení dopadu na cílovou skupinu, tj. na kvalitu života dětí, je nutno stanovit, co je touto kvalitou míněno. V jednotlivých

³³⁵ Zde je myšlena především úroveň obcí (pro níž je někdy používán zastaralý výraz „komunální“), ale i jiných společenství na místní úrovni (místní části obcí nebo naopak svazků obcí). K tomu více viz úvod kapitoly č. 14.

kapitolách návrhové části budou představeny některé dílčí „indikátory“, jejichž prostřednictvím mohou být tyto dopady na děti (resp. na rodiny) dokumentovány.

Základním hodnotovým východiskem při zpracování návrhu monitoringu kvality je **nejlepší zájem dítěte**. Prostřednictvím uvedených „indikátorů“ je zkoumáno, zda příslušný úkon, činnost či soubor činností (přijímaná opatření, realizované intervence či poskytnuté služby) přispěly k naplnění tohoto zájmu, či nikoliv. Jak bylo popsáno v analytické části dokumentu, nejlepší zájem dítěte je v současné době poměrně podrobně popsán v obecných komentářích Výboru pro práva dítěte, zejména v komentáři č. 14 (viz kapitolu 3.4.1. této studie). Za kvalitní systém ochrany dětí a péče o ohrožené děti lze považovat takový, který zajistí, zejména že:

- je každému dítěti, bez ohledu na jeho pohlaví, schopnosti, původ, zdravotní, sociální či jiné znevýhodnění atd., poskytnuta příležitost k dosažení plného potenciálu,
- jsou veškeré cíle a vykonávané činnosti pojímány v širším kontextu nejlepšího zájmu dítěte (kvality života dítěte), resp. vedeny úsilím docílit tohoto zájmu,
- jsou chráněna přirozená práva, zejména právo na uplatnění názoru osob, jichž se bezprostředně dotýkají aktivity realizované v rámci systému.

Tyto zásady představují obecný rámec, pro jehož naplnění (a rovněž pro úspěšnou aplikací postupů, metod a nástrojů řízení kvality) jsou zásadní především **přístupy osob působících v systému**. Těmto osobám však musí být zajištěny podmínky pro odpovídající (kvalitní) výkon práce. Zároveň musí existovat funkční hodnotící a kontrolní mechanismy.

Z výše uvedeného vyplývá, že se monitoring kvality bude zaměřovat na tři základní témata:

- organizační a systémová nastavení (včetně užívaných metod práce),
- lidské zdroje,

- dopady na cílovou skupinu.

V ideálním případě by měl systém řízení a monitoringu kvality zahrnovat všechny relevantní procesy a metody práce, právní prostředí, způsob hodnocení výsledků (dopadů) atd.

Sledování každé ze tří výše uvedených základních oblastí vyžaduje odlišné postupy. Teorie i empirické zkušenosti nabízí několik možných přístupů. V České republice v současné době převládá **procesní přístup**, typický pro výkonové systémy řízení kvality. Důraz je kladen na správné nastavení procesů, přičemž se předpokládá, že řízené procesy povedou ke kýženému výsledku. Toto řízení se však omezuje pouze na úroveň organizací (systémová nastavení zůstávají stranou). Hlavním nedostatkem je však skutečnost, že se neověřuje dosažený výsledek (resp. výsledkem je naplnění stanovených pravidel, aniž by bylo zkoumáno, zda existuje „měřitelný“ přínos pro cílovou skupinu).

„Systémová“ opatření tak často reagují na dílčí selhání. K nim v sociální práci přirozeně dochází. Bez informace, jak používané postupy a metody práce fungují v rámci celku, však i ojedinělý exces vede k vytváření (dosud chybějícího) pravidla. Negativním důsledkem tohoto přístupu je stav, kdy jsou velmi detailně (až kazuisticky) popisovány všechny procesy (obecné zásady zpravidla nestačí). Vytváří se tak poměrně složité dokumenty, v nichž se obtížně orientují nejen klienti, ale i profesionálové působící v systému. Každé nastavené pravidlo navíc může vést k vytvoření způsobu, jak ho obejít, což v důsledku vede k (již zmíněnému) formalismu.

Sociální práci lze jen obtížně „automatizovat“ z důvodu nutnosti individuálního přístupu, respektujícího osobnost každého klienta. Tento faktor využívání metod řízení kvality založených na řízení procesů (typických pro výrobní oblast) ve sféře humanitních služeb je výrazně limitující. To samozřejmě neznamená, že je možno na procesní aspekty rezignovat. Je však třeba je posuzovat v kontextu s dalšími dvěma

klíčovými oblastmi, tedy sledovat jaké jsou dopady nastavených procesů na cílovou skupinu, případně jak tyto procesy ovlivňují výkony osob, které v příslušné organizaci (systému) pracují. Není tedy primárním úkolem monitoringu kvality zjišťovat, zda jsou formálně dodržována všechna nastavená pravidla (standarty), ale skutečnost, zda **nastavená pravidla vedou k určitému výsledku**.

Reakcí na limity, které jsou spojeny s procesními modely řízení kvality v oblasti humanitních služeb, jsou koncepty, kladoucí důraz na kvalitu lidí („lidských zdrojů“). Tyto koncepty lze zjednodušeně označit za „**znalostní**“. Vychází z přesvědčení, že:

- Klíčovým faktorem jsou dovednosti, znalosti a přístupy lidí, kteří v příslušné oblasti pracují.
- Kvalitu zásadním faktorem ovlivňuje především osobnost příslušného pracovníka.
- Zaměstnanec s odpovídající mírou profesionality je zárukou kvalitně poskytovaných služeb.

Systém řízení kvality založený na znalostním konceptu proto věnuje hlavní pozornost nikoliv formálně stanoveným pravidlům, ale podpoře profesionálů a jejich rozvoji (a všem souvisejícím procesům). Nejde jen o naplňování požadavků na formální kvalifikaci a dovednosti (tyto požadavky jsou sledovány již v současném systému péče o ohrožené děti), ale rovněž o sofistikované postupy intervize a supervize, pravidelného hodnocení zaměstnanců, systémy vzdělávání a kariérního rozvoje atd.

Ačkoliv se znalostní přístup soustřeďuje na řízení lidských zdrojů, klade zároveň vysoké nároky na organizační procesy a systémové nastavení. Jedním ze základních (systémových) předpokladů jsou například předvídatelné zdroje financování, které zajišťují personální stabilitu a funkčnost kariérního systému. Odpovídající finanční ohodnocení je samo o sobě podmínkou pro získávání kvalifikovaných pracovníků. Musí rovněž existovat příslušné vzdělávací systémy (jak školního, tak celoživotního

vzdělávání), platformy pro sdílení know-how atd. Důležitá je rovněž spolupráce s akademickou a výzkumnou sférou.

Jak výkonový (procesní), tak znalostní koncept však směřují svou pozornost na profesionály působící v systému. Ochrana dětí a jejich práv však nezávisí pouze na činnosti úřadů a služeb (tedy na aktivitách veřejného sektoru), ale dotýká se úzce i sféry soukromé. Úkolem služeb je vytvářet podpůrné mechanismy pro fungování přirozených společenství, v první řadě rodiny. Nositelem změny není ani služba či úřad, ale rodina či mladý člověk. Hlavním výsledkem by měla být **kvalita života dětí (či konkrétního dítěte)**. Hodnocení účinnosti (kvality) poskytovaných služeb, efektivity nastavených procesů, kvality „lidských zdrojů“ je třeba sledovat z perspektivy vývoje dítěte, resp. ochrany a naplňování jeho nejlepšího zájmu. To však vyžaduje sledovat systém v širších souvislostech, nejen činnost profesionálních aktérů jako je tomu ve výkonnostním a znalostním konceptu, ale zároveň parametry definující kvalitu života dětí a rodin, a to jak u jednotlivců (v rámci tzv. případové práce), tak v určitém území nebo sociální skupině. Tento koncept zahrnuje i posuzování vlivu činnosti dalších aktérů, kteří nejsou tradičně vnímáni jako přímá součást systému péče o ohrožené děti (samosprávy, školy, běžná zdravotní péče, zaměstnavatelé, komunita atd.).

Návrhová část tohoto dokumentu se snaží nalézt určitý kompromis mezi všemi výše uvedenými přístupy. Vychází ze současného stavu systému, který je zřetelně nastaven na sledování a hodnocení vnitřních procesů na úrovni jednotlivých organizací. Tento „základ“ je upraven a rozšířen o zmíněné oblasti řízení lidských zdrojů a hodnocení výsledků. Toto věcné zaměření lze označit za „horizontální“ úroveň systému řízení kvality. Existuje však i úroveň „vertikální“ (viz tabulku č. 10), začínající na úrovni případové práce s jednotlivým dítětem a rodinou, pokračující úrovní jednotlivých organizací a konče systémem jako celkem.

Tabulka č. 10: Zjednodušené schéma horizontální a vertikální úrovně kvality v systému péče o ohrožené děti.

	Obecné předpoklady	Lidské zdroje	Výsledky
Systém	Právní prostředí, financování, základní zásady a přístupy	Vzdělávací a kariérní systém	Indikátory na národní a regionální úrovni
Organizace	Procesy v organizaci, kultura organizace	Systém řízení lidských zdrojů na úrovni organizace	Indikátory na úrovni organizace (dopady na cílovou skupinu)
Případová práce	Metody	Kvalifikace a dovednosti pracovníků	Výsledky jednotlivých dětí a rodin

Tuto „vertikální“ perspektivu lze demonstrovat například na oblasti řízení lidských zdrojů. Případová práce velmi závisí na dovednostech „klíčových“ pracovníků dětí a rodin, tedy na kvalitě jejich práce. Tu však významně ovlivňuje „kultura“ organizace, v níž tento pracovník působí a (na ještě vyšší úrovni) systémové nastavení. Ty jsou ovšem rovněž produktem lidské práce a rozhodování. Na rozdíl od individuální sociální práce je však systémové nastavení určováno prostřednictvím řady aktivit a rozhodovacích procesů, ke kterým dochází v různých dobách, z perspektivy různých odborností (souboru znalostí), přístupů, vlivů zájmových skupin atd. I v oblasti lidských zdrojů je tak nutno (vedle dovedností přímých „realizátorů“ sociální práce) věnovat pozornost znalostem a dovednostem na manažerské úrovni, tedy skupině lidí, kteří ovlivňují systémové nastavení i zásadní rozhodovací procesy. Zde však tradiční systémy řízení kvality ve veřejném sektoru (na rozdíl od výrobní sféry) naráží na určitý strop, neboť o systémovém nastavení rozhoduje velmi heterogenní spektrum osob, od zástupců politické reprezentace až po manažery působící na úrovni jednotlivých úřadů nebo služeb. To samozřejmě neznamená, že těmto osobám nebude věnována pozornost, je však nutno diverzifikovat nástroje a postupy, které jsou ve vztahu k jednotlivým skupinám používány.

Podobně je tomu v nastavení procesů. Na úrovni případové práce jsou klíčové využívané metody práce s klientem. Účinnou aplikaci těchto metod však opět ovlivňuje kultura organizace (organizace se s metodami hodnotově ztotožňuje,

pracovníkovi je například vytvořen adekvátní časový prostor pro využívání příslušných metod, jsou k dispozici potřebné informace, materiální a technické zajištění atd.). Kulturu organizací však ovlivňuje systémové nastavení, zejména právní prostředí, finanční zdroje atd.

Rovněž v oblasti hodnocení výsledků (dopadů na cílovou skupinu) je nutno odlišovat systémovou úroveň, tedy národní a územní úroveň, úroveň jednotlivé organizace (úřadu, poskytovatele služby) a individuální případovou práci. Na národní (systémové) úrovni řízení kvality je nutno stanovovat a hodnotit cíle ve vztahu ke společnosti jako celku, potřebám obyvatel a kvalitě života v kraji, obci, určité společenské skupině atd., a v tomto smyslu sledovat strukturální a systémové nastavení, efektivitu jednotlivých částí systému atd. Výsledky na úrovni jednotlivých organizací lze čerpat ze dvou zdrojů. Jednak jako souhrn výsledků případové práce a zároveň jako míru dosažení výsledků stanovených „zadavatelem“ (například ekonomické výsledky organizace atd.)³³⁶.

Vzájemnou propojenost všech výše popsaných oblastí lze demonstrovat prostřednictvím základních požadavků, na nichž je postaven model EFQM, často využívaný v oblasti veřejných služeb (viz kapitolu 4.1. této studie):

- Vedení s inspirací, vizí a integritou.
- Řízení procesů.
- Úspěch pomocí pracovníků.
- Podpora kreativity a inovace.
- Budování partnerství.
- Odpovědnost za udržitelný rozvoj.
- Dosažení výsledků, vytváření přínosu pro klienty.

³³⁶ Návrhová část studie se v této souvislosti věnuje rovněž otázce tzv. „efektivity“ sociální práce.

Vedle popisu základní koncepce systému monitoringu kvality je proto součástí této studie rovněž návrh způsobu jeho implementace do praxe. I zde bylo nutno vycházet z určité základní koncepce. Podle obecné teorie systémů dosahuje největší adaptability systém, který má rysy „**učící se organizace**“³³⁷. Pro učící se organizaci je charakteristické, že její členové mají společně sdílenou vizi (v případě ochrany dětí a péče o ohrožené děti by mělo být touto vizí provedení takových opatření a reforem, aby bylo zajištěno naplňování nejlepšího zájmu dětí v České republice), společnou schopnost se učit, být motivován k co nejlepšímu dovednostem, umět vytvářet mentální modely odhalující nedostatky a přistupovat systémově k řešení problémů. Kvalitní systém je schopen:

- Definovat problémy, vytvářet alternativy pro jejich řešení a tato řešení realizovat.
- Sledovat nové metody práce a trendy sociální práce, přijímat a adaptovat inovace.
- Pracovat s informacemi (shromažďovat, analyzovat a rozhodovat o jejich použití).
- Podporovat a rozvíjet tvůrčí potenciál lidí, motivovat je a vytvářet odpovídající podmínky pro jejich práci.
- Eliminovat a transformovat negativní přístupy a negativní motivaci.
- Disponovat sebereflexí a znalostí širšího kontextu, získávat zpětnou vazbu umožňující srovnání a korekce vykonávaných činností a jejich dopadu na cílovou skupinu.³³⁸

Tyto zásady se v implementační části návrhu promítají do definice příslušných opatření a doporučení. Podobně jako celá studie, jsou i tato opatření a doporučení rozdělena do jednotlivých úrovní. Všechny uvedené úrovně se zároveň navzájem

³³⁷ OCHRANA, František – PŮČEK, Milan. *Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 228 s.

³³⁸ Zpracováno s využitím KLOUDOVÁ, J. a kol. (2010), s. 111.

doplňují a ovlivňují. Nelze tedy očekávat výraznější výsledky v případě, že dojde k realizaci jen části navržených opatření. Lze například zavést nástroje řízení kvality na úrovni případové práce, pokud však zároveň nedojde k systémovým změnám na úrovni organizace či systému jako celku, bude efektivita případové práce i nadále limitována všemi stávajícími omezeními (roztříštěnost systému, nejednotnost postupů či intervencí, nespolupracující subjekty atd.).

Shrnutí: cílem systému monitoringu a řízení kvality je dosažení této kvality, tj. naplnění nejlepšího zájmu dítěte. Nástroje řízení kvality jsou pouze prostředkem, jak k tomuto cíli dospět. Izolované zavádění nových metod monitoringu a řízení bez změny vnějšího prostředí může vést ke stejným důsledkům, jaké známe z příkladu standardů kvality. Tedy k situaci, kdy se systém soustředí na metody a procesy samotné, aniž by sledoval výsledky, resp. dopady na cílovou skupinu.

11.4. Standardy ochrany dětí

Jedním z opatření, které se prolíná celým systémem a je proto rámcově popsáno v úvodu návrhové části této studie, je **změna koncepce standardů kvality**. V analytické části studie byly prezentovány limity tohoto (v současnosti) základního nástroje řízení kvality. Jejich pojetí, kladoucí důraz na existenci písemných dokumentů, vede k formálnímu naplňování. Standardy samy o sobě mohou představovat jeden z nástrojů řízení kvality, předpokladem je však změna jejich pojetí, rozsahu (subjektů a aktivit, na něž se standardy vztahují) a rovněž struktury. V současné době jsou v České republice prakticky aplikovány tři „typy“ standardů³³⁹:

1. Pro poskytovatele sociálních služeb, s nimiž se koncepčně shodují rovněž standardy pro pověřené osoby.
2. Pro orgány sociálně-právní ochrany.

³³⁹ Jak vyplývá z analytické části studie, v České republice jsou k dispozici i další příklady standardů (například v oblasti náhradní péče o děti), jejich naplňování však závisí na dobrovolném přístupu příslušného úřadu či poskytovatele služeb.

3. Pro školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy.

Základním předpokladem systémového pojetí monitoringu kvality, který bude i nadále využívat standardy jako jeden z nástrojů, jsou **jednotné standardy ochrany dětí** (případně standardy péče o ohrožené děti), upravující zásady a postupy v celém systému péče o ohrožené děti.

V současné době standardy kvality regulují především činnost jednotlivých organizací. Z analytické části studie jednoznačně vyplynulo, že tato úprava standardů sice má určité přínosy ve vztahu ke kvalitě poskytovaných služeb, zároveň však naráží na řadu (systémových) překážek, které celkové výsledky limitují. Je tedy nutno nastavit „zastřešující standardy“ i na národní úrovni (národní standardy), které:

- a) sjednotí přístupy a postupy v systému péče o ohrožené děti,
- b) upraví základní pravidla činnosti pro všechny typy subjektů, které v systému působí,
- c) budou zároveň „zaručovat“ systémové podmínky pro kvalitní výkon ochrany dětí.

Cílem tohoto opatření je vytvoření podmínek pro **sdílení odpovědnosti** za kvalitní systém péče o ohrožené děti. Standardy by měly být (mimo jiné) vyjádřením partnerského přístupu mezi „zadavateli“, službami a klienty. Veřejná správa (stát), která klade požadavky na poskytovatele služeb, by se měla tímto způsobem zaručit, že vytvoří subjektům působícím v oblasti ochrany dětí podmínky, aby mohly tyto požadavky naplňovat. Určitou analogii lze nalézt i na úrovni případové práce, kdy se „klient“ zavazuje k určité změně, přičemž služba vytváří podmínky, aby klient mohl této změny dosáhnout.

Jak vyplynulo z analytické části studie, existuje několik variant (konceptů) národních standardů, jejich struktury a rozsahu:

Varianta č. 1: Národní standardy stanovují cíle v hlavních oblastech kvality života dětí, mladých lidí a rodin a hodnotí jejich naplňování průřezově na všech úrovních systému³⁴⁰.

Varianta č. 2: Národní standardy jsou tvořeny soustavou „druhových“ standardů (tyto standardy však respektují jednotné principy a cíle systému) pro jednotlivé typy služeb a intervencí³⁴¹, tzn. existují samostatné standardy například:

- Pro služby vykonávající přímou práci s dětmi a rodinami v přirozeném sociálním prostředí.
- Pro výkon pěstounské péče a služeb na podporu náhradní rodinné péče.
- Pro činnost pobytových služeb pro děti atd.

Varianta č. 3: Standardy jsou pojaty jako širší kvalitativní rámec, upravující zásady, procesy i cíle činnosti systému ochrany dětí (kombinace varianty 1 a 2).

Vzhledem k nárokům, které jsou kladeny na „zastřešující“ standardy (viz výše) se zpracovatel kloní k variantě č. 3. Vychází přitom z přesvědčení, že pouhé stanovení obecných zásad a cílů v současném systému péče o ohrožené děti nepovede k dosažení odpovídajících výsledků. Tento systém musí projít určitým tranzitním obdobím, zaměřeným na vyřešení všech problémů a faktorů, které ovlivňují výsledky dětí a rodin. Ty lze rozdělit do dvou rovin, systémové a případové práce³⁴². Na systémové úrovni jde o:

³⁴⁰ Viz například australské Národní standardy péče mimo domov (kapitola 10.4. této studie).

³⁴¹ Na této koncepci jsou postaveny například britské národní minimální standardy (viz kapitolu 9.2. této studie).

³⁴² Viz studii Agentury Spojených států amerických pro mezinárodní rozvoj (USAID) zabývající se otázkou kvality péče o ohrožené děti ve východoevropských zemích: *Case Management Toolkit. A user's guide for strengthening case management services in child welfare*. United States Agency for International Development or the United States Government, 2014.

- Sociální politiku, právní úpravu.
- Správní a soudní systém.
- Postoje a hodnoty společnosti a komunity.
- Lidské zdroje.
- Struktury monitoringu a hodnocení případové práce.
- Zapojení dětí a rodin do případové práce, služeb a vytváření sociální politiky.

Na úrovni případové práce jde o:

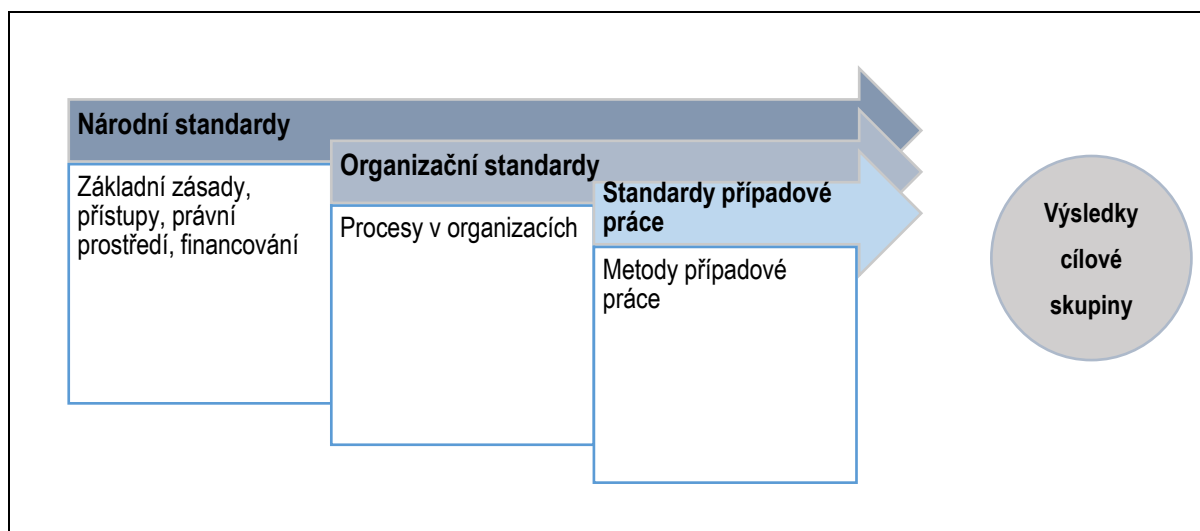
- Sledování okamžitých potřeb dětí a rodin.
- Hodnocení silných stránek rodiny a rizik.
- Zapojení rodiny do řešení jejich vlastní situace.
- Provádění nebo zprostředkování kvalitních intervencí.
- Hodnocení výsledků rodiny k zjištění dopadu služeb.

Vzhledem k současné situaci v systému péče o ohrožené děti se zpracovatel této studie kloní k rozdělení na tři úrovně standardů odpovídající celkové koncepci monitoringu kvality:

- a) standardy případové práce,
- b) „organizační“ standardy (propojující zásady přímé práce s rodinami s procesy na úrovni organizací),
- c) národní standardy, stanovující celkové cíle systému a opatření systémové povahy.

Schéma řízení kvality uvedené v tabulce č. 10 tak lze rozšířit o úroveň standardů (viz graf č. 3):

Graf č. 3: Navrhovaná struktura standardů ochrany dětí.



Konečným měřítkem hodnocení na všech úrovních je výsledek na straně dítěte či rodiny (na úrovni případové práce u jednotlivců, na úrovních jednotlivých organizací pak u cílové skupiny organizace, na územní a národní úrovni výsledky v území nebo v rámci společnosti jako celku). K tomu je však nutno na všech úrovních definovat odpovídající indikátory (kritéria) hodnocení. Každý standard by měl proto obsahovat:

- a) základní cíl standardu,
- b) předpoklady a opatření pro naplnění cíle standardu,
- c) kritéria hodnocení, zda byl standard naplněn.

Standardy na národní úrovni by měly především ověřovat, zda existuje správné systémové nastavení (sociální politika). K tomu má sloužit sledování souhrnných indikátorů vypovídajících o míře ohrožení dětí, sociální situaci rodin atd. (některé z těchto indikátorů jsou navrženy v příslušné kapitole této studie). Standardy na úrovni organizací mají sledovat zejména nastavení procesů v organizaci, a to s ohledem na výsledky osob, s nimiž příslušná organizace pracuje. Standardy na úrovni případové práce určují základní zásady a postupy při přímé práci s cílovou skupinou.

Sledování naplnění standardů prostřednictvím indikátorů zajistí, že systém řízení přestane být statickým mechanismem, zaměřeným na jednorázová naplnění předkladů a požadavků, ale stane se dynamickým systémem, který se bude neustále rozvíjet. Sledování výsledků cílové skupiny může vést ke změně formulace standardů, stanovených indikátorů atd.

Podobnější rozbor jednotlivých „úrovní“ standardů a konkrétní příklady jsou uvedeny v následujících kapitolách této studie.

12. Řízení kvality na úrovni případové práce

12.1. Předpoklady zajištění kvality

Základní stupeň návrhu integrovaného systému řízení a monitoringu kvality v oblasti ochrany dětí představuje **případová práce**. Existují samozřejmě i další metody sociální práce, např. skupinová či komunitní sociální práce, ty je však nutno vzhledem k současné praxi v oblasti péče o ohrožené děti považovat za spíše doplňkové. Návrhová část této studie se proto soustřeďuje především na řízení kvality sociální práce s jedincem (dítětem, resp. rodinou). Některé z prezentovaných modelů však lze úspěšně využít i v případě práce s větší skupinou osob (případně jde o soubor metod řízení kvality, zahrnujících i postupy zaměřené na práci s komunitou).

Koncepce případové sociální práce není v České republice novinkou. Platná právní úprava již dnes ukládá v několika předpisech určité **povinnosti směřující k řízení kvality řešeného případu**. V případě sociálních služeb jde o ustanovení § 88 písm. f) zákona o sociálních službách, podle něhož mají poskytovatelé těchto služeb (mimo jiné) povinnost „plánovat průběh poskytování sociální služby podle osobních cílů, potřeb a schopností osob, kterým poskytují sociální služby, vést písemné individuální záznamy o průběhu poskytování sociální služby a hodnotit průběh poskytování sociální služby za účasti těchto osob, je-li to možné s ohledem na jejich zdravotní stav a druh poskytované sociální služby, nebo za účasti jejich zákonných zástupců nebo opatrovníků a zapisovat **hodnocení a jeho výstupy** do písemných individuálních záznamů“. Podobně obecní úřady obce s rozšířenou působností mají při výkonu sociálně-právní ochrany dětí povinnost „pravidelně vyhodnocovat situaci dítěte a jeho rodiny“ (§ 10 odst. 3. zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Dalším znakem (opět již dnes právně ukotveným formou standardů) je skutečnost, že u každého z řešených případů je určen klíčový pracovník (manažer či koordinátor případu). Jde o celkem rozšířenou praxi, která ovšem opět naráží na překážky v případech, kdy je nutná širší multidisciplinární spolupráce, dítě vyrůstá

v náhradním prostředí³⁴³ atd. Role tohoto klíčového pracovníka se může v různých systémech monitoringu kvality lišit a může být rovněž do jisté míry odlišná od stávající praxe (viz kapitolu 12.3. této studie). U monitoringu kvality na úrovni případové práce však jde spíše o konkretizaci a důsledné naplňování výše uvedených zákonných povinností, zavedení nových metod práce a zároveň (v souvislosti s vyššími úrovněmi řízení kvality) o vytvoření odpovídajících podmínek pro příslušné pracovníky a organizace.

Těchto podmínek je několik. V první řadě jde o důraz na **aktivní využívání moderních metod sociální práce** a současně o **dostupnost metod řízení kvality na úrovni případové práce** (viz následující kapitolu). S tím souvisí provedení návazných opatření (implementace těchto metod do praxe organizací, zajištění vzdělávání zaměstnanců, metodická podpora při užívání těchto metod atd.). S ohledem na různorodost subjektů, které pracují s rodinami, není nutno, aby byla zaváděna jednotná metoda řízení kvality případové práce. Externí monitoring by však měl zjišťovat, zda jsou v rámci těchto metod sledovány výsledky případové práce (dopad do kvality života dítěte či rodiny). Používané metody řízení kvality by rovněž měly zajistit srovnatelnost výstupů v rámci organizace či mezi jednotlivými organizacemi navzájem. K tomu by měly mimo jiné přispět rovněž **nově formulované standardy kvality**, zasahující i do oblasti případové práce (včetně definování indikátorů pro hodnocení výsledků případové práce). Ty by měly zahrnovat všechny situace, v nichž se dítě nalézá (například specifická kritéria pro práci v rodinách, pro případ umístění dítěte v náhradní rodinné péči, specifická kritéria pro institucionální péči atd.)³⁴⁴.

³⁴³ Jako příklad lze uvést situaci dítěte vyrůstajícího v institucionální péči. Toto dítě má „svého“ koordinátora případu na úrovni orgánu sociálně-právní ochrany a dalšího „klíčového pracovníka“ v rámci zařízení pro výkon ústavní výchovy. Není však přesně stanoveno, kdo odpovídá za komplexní hodnocení situace dítěte zahrnující výsledky dítěte v rámci služby, vývoj v jeho širším rodinném či sociálním kontextu atd., tedy kdo odpovídá za celkové hodnocení kvality práce, která je s dítětem a rodinou realizována.

³⁴⁴ Kromě příkladů uvedených v analytické části studie lze uvést (ze systémů zkoumaných touto studií) i další standardy, viz například: *Quality of Practice Standards for the Assessment of*

Výsledky sociální práce by měly být sledovány na základě objektivních a kvantifikovatelných dat. Tento požadavek působí v sociální oblasti určité problémy. „Kvalita“ sociální práce je v současné době hodnocena spíše intuitivně, na základě předchozích zkušeností pracovníka, který práci vykonává (v případě autoevaluace) nebo zkušeností osob, které následně tuto práci kontrolují (management organizace, inspektor kvality atd.). Tato subjektivní zjištění („rodina se zlepšila“, „organizace umí pracovat s rodinami“ atd.) jsou však obtížně přenositelná do dalších úrovní systému, kde je například rozhodováno o organizačních a finančních opatřeních. Zpracovatel této studie proto považuje za další z předpokladů efektivního řízení kvality uplatňování konceptu (výsledků) sociální práce založené na důkazech (**evidence based practice**)³⁴⁵.

Pokud jde o zajištění odpovídajících podmínek pro výkon případové práce, jimž se v širších souvislostech věnuje kapitola 13. 1. této analýzy (předpoklady zajištění kvality na úrovni jednotlivých organizací), je nutno zdůraznit zejména požadavek **přiměřeného počtu dětí a rodin**, s nimiž sociální pracovník současně pracuje, tedy vytvoření prostoru pro skutečně systematickou práci s dítětem a rodinou. V současné době jde v případě terénní sociální práce často o několik desítek případů (s různou intenzitou práce). Za optimální a zároveň ekonomicky udržitelný (z hlediska výše dotace, státních příspěvků atd.) je považován počet rodin pohybující se okolo 20. V kvalitním systému je však nutno uvažovat o počtu zhruba polovičním (v případě mimořádně obtížných kauz ještě nižším)³⁴⁶. Tento požadavek by měl být

Child Welfare Case management Services. Florida Department of Children and Families, 2012. Dostupné z: http://centerforchildwelfare.org/qa/QA_Docs/StandardsCM_FY12-13.pdf [cit. 2017-12-22].

³⁴⁵ Podrobněji k tomuto konceptu viz například:

<http://www.socialworkpolicy.org/research/evidence-based-practice.html> [cit. 2018-01-22].

³⁴⁶ Nákladové studie přitom prokazují, že i při těchto (pro současnou praxi nereálně) nízkých počtech rodin připadajících na jednoho klíčového sociálního pracovníka je přímá práce s rodinou efektivnější než jiné formy intervencí. K tomu viz například MACELA, M. *Analýza financování systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti*, 2014.

ukotven v rámci standardů, zároveň je však nutno vytvořit systémové (zejména finanční) předpoklady, aby mohl být v praxi naplňován.

Nižší počet rodin připadajících na jednoho pracovníka (tým) je předpokladem i pro lepší monitoring kvality. Jak bude zřejmé z popisu metod řízení kvality, jedním z problémů souvisejících s realizací případové práce je nalezení rovnováhy mezi tím, aby **sledované informace** byly dostatečně vypovídající o výsledcích (kvalitě) sociální práce a zároveň, aby přílišná detailnost těchto informací (a z toho plynoucí náročnosti jejich sběru a vykazování) nebyla na překážku této práce (tzn., aby administrativní úkony nepřevážily nad přímou prací s klientem). Protože bez shromažďování určitého okruhu údajů a jejich vyhodnocování se však systematická sociální práce neobejde, je nutno v rámci příslušných pracovních úvazků vytvořit odpovídající časový prostor i pro tuto činnost.

Bylo již řečeno, že základní „jednotkou“ hodnocení je konkrétní dítě, resp. jeho rodina. V některých případech je nutno vnímat případovou práci **v širším kontextu několika paralelně probíhajících procesů**. Jde zejména o situace, kdy je dítě umístěno do **náhradních typů péče**. Vzhledem k tomu, že jedním ze základních cílů sociální práce je v těchto případech až na výjimky reintegrace rodiny³⁴⁷ (touto výjimkou jsou situace, kdy je vyhodnoceno, že setrvání dítěte v rodičovské péči není v nejlepším zájmu dítěte), je nutno i nadále hodnotit a sledovat situaci ve vlastní rodině dítěte, byť zde dítě aktuálně nevyrůstá. Je samozřejmě také zároveň nutno s rodiči aktivně pracovat na zlepšení situace. Proč je tento postup důležitý lze demonstrovat na případech dětí, které vyrůstají v ústavní výchově. U těchto dětí jsou sledovány výsledky, kterých dítě dosáhlo během pobytu v zařízení (dosažení určitého vzdělání, dovednosti dítěte atd.). Mladý člověk se však po odchodu z ústavní péče často vrací zpět do rodinného prostředí. Vzhledem k tomu, že v současnosti nejsou stanovena pravidla pro systematickou práci s rodiči, v době,

³⁴⁷ Viz § 9a odst. 2 zákona o sociálně-právní ochrany dětí.

kdy nepečují o dítě³⁴⁸, nedochází v tomto prostředí často k žádné pozitivní změně a přetrvávají důvody, kvůli nimž bylo nutno dítě umístit do ústavní výchovy. Přes vynaložené úsilí tak nedochází k zásadní kvalitativní změně v životě mladého dospělého. Situaci dítěte (mladého člověka) je tak nutno vždy vnímat z perspektivy všech faktorů a prostředí, které kvalitu jeho života ovlivňují.

To ovšem vyžaduje, aby sledování kvality probíhalo **za účasti všech relevantních profesionálních aktérů**, kteří s dítětem a rodinou pracují, a samozřejmě i se samotnými „klienty“ (tedy nikoliv izolovaně v rámci jedné služby, jako je tomu dosud). Pro aktivní zapojení rodiče do řešení nepříznivé sociální situace je nutná určitá změna dosavadního přístupu, kdy je rodič vnímán jako „objekt“. V moderní sociální práci s rodinami a dětmi (a to i ze strany veřejných orgánů ochrany dětí) se stále více prosazuje pojetí, které rodiče považuje za „smluvního partnera“ spolupráce. S rodiči jsou uzavírány kontrakty, které popisují práva a povinnosti jak na straně subjektů, které poskytují rodině pomoc (úřad nebo služba), tak na straně rodiče³⁴⁹. Součástí těchto kontraktů by mělo být i hodnocení výsledků spolupráce. Tyto kontrakty lze s určitou mírou zjednodušení označit za „zakázky“. Prostřednictvím pojmu „zakázka“ je možno popsat i vztahy v rámci procesů řízení kvality. Na hodnocení by se měli podílet všichni „zadavatelé“, tedy všichni, kdo formulují určité úkoly a zavazují se k jejich naplnění.

³⁴⁸ Povinností orgánu sociálně-právní ochrany dětí je pouze „nejméně jednou za 3 měsíce navštívit rodiče dítěte, kterému byla nařízena ústavní výchova nebo uložena ochranná výchova“ bez bližší specifikace úkolů (viz § 29 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí).

³⁴⁹ Smluvní základ spolupráce mezi orgány ochrany a dětí je v současné době uplatňován ve většině evropských sociálních systémů. V České republice je znám nejenom v prostředí sociálních služeb, ale například i škol. Viz například: ČÁP, David – DOSOUDIL, Pavel (eds.) a kol. *Zpráva o vyhodnocení účinnosti a efektivit smluv s rodiči u žáků s poruchami chování*. Praha: Národní ústav pro vzdělávání, 2014.

12.2. Nástroje řízení kvality

V České republice je k dispozici určitá metodická základna věnující se různým formám případové práce. V případě monitoringu kvality je však nutno obrátit se spíše k zahraniční praxi. Zde existuje řada nástrojů, které jsou zpravidla vázány na používanou metodu sociální práce. Tyto nástroje vznikají jak na akademické půdě, v prostředí poskytovatelů či profesionálních poradenských organizací. Některé z těchto metod a modelů jsou volně dostupné, jiné lze v plné verzi pořídit pouze prostřednictvím placené licence.

Tato studie předkládá pouze několik příkladů nástrojů a metod jako možnou inspiraci pro jejich případnou částečnou či úplnou adaptaci v České republice. Kromě základních informací o metodě je popsán postup hodnocení a rovněž parametry (indikátory) hodnocení. Práce s ohroženými dětmi a rodinami je ze své podstaty prací multidisciplinární. Jak bylo uvedeno, je vhodné, aby se na hodnocení kvality případové práce účastnilo co nejvíce relevantních aktérů. Pro lepší názornost je v následující části nejprve představen velmi jednoduchý postup hodnocení výsledků, který reaguje na současné podmínky (individuální) sociální práce. Jde o hodnocení prováděné přímo klíčovým sociálním pracovníkem. Následně je představen složitější nástroj zaručující vyšší objektivizaci hodnocení výsledků tím, že jsou do hodnocení zapojeni rodiče a samo dítě (odpovídajícího věku a rozumové vyspělosti) a následně nástroj, který při hodnocení případové práce zahrnuje i širší (komunitní) prostředí.

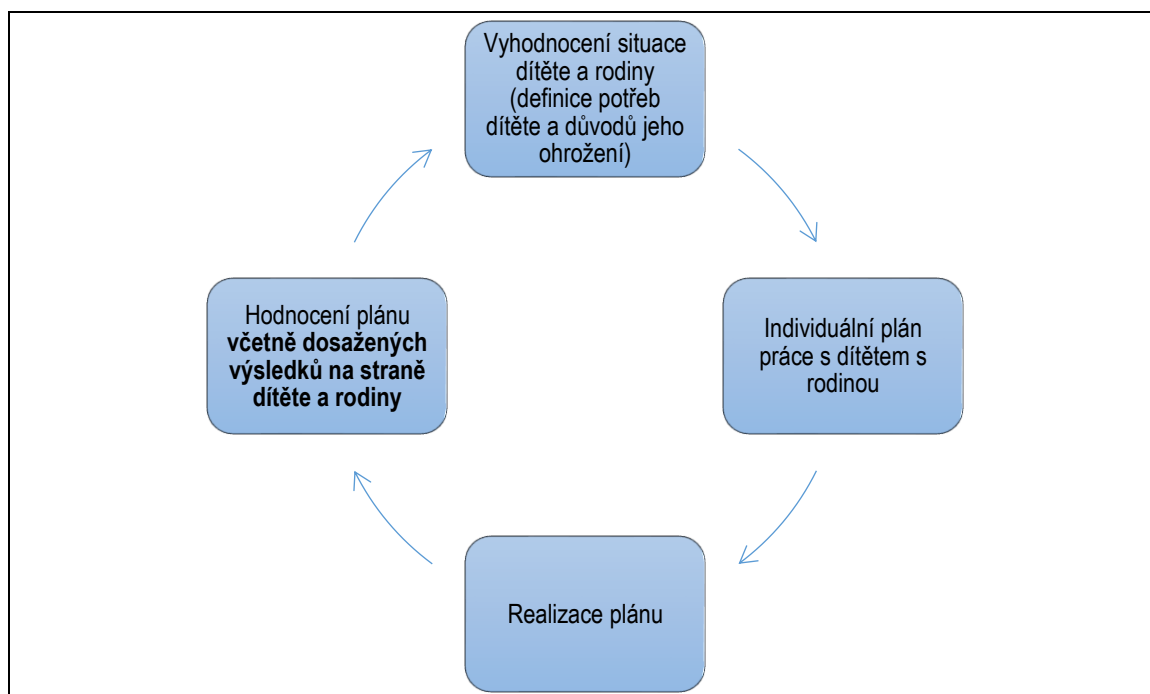
12.2.1. Hodnocení dosažení plánovaných cílů

Za relativně nejjednodušší z metod monitoringu kvality lze považovat **vyhodnocování dosažení cílů** obsažených v individuálním plánu dítěte či rodiny (lze přitom využít tzv. vyhodnocovací a plánovací modely, které jsou již dnes k dispozici). Podmínkou pro využití této metody je předchozí vyhodnocení potřeb dítěte a rodiny na bázi důkazů (*evidence base*) a následné zpracování plánu, který obsahuje:

- zřetelně definované cíle ve formě „měřitelných“ výsledků,
- postupy (formy pomoci), které mají vést k dosažení cílů,
- úkoly všech relevantních aktérů,
- příslušné termíny pro splnění úkolů, revizi opatření atd.

Jde o uzavřený cyklus opětovného vyhodnocování potřeb a revizí cílů podle aktuální situace klienta. Do tohoto cyklu je doplněn „**nástavbový**“ prvek, **spočívají ve sledování, zda a v jaké míře se stanovené cíle daří naplňovat** (viz graf č. 4).

Graf č. 4: Proces případové práce včetně vyhodnocení dosažených cílů.³⁵⁰



Tento postup má několik přínosů. V první řadě poskytuje zpětnou vazbu příslušnému pracovníkovi (či týmu) o tom, zda:

- Byly správně vyhodnoceny potřeby dítěte a rodiny.
- Byly stanovené cíle určeny realisticky a věcně správně.

³⁵⁰ Graf upravený zpracovatelem na základě vzoru z: *Metodika procesu případové práce*. Krajský úřad Zlínského kraje, 2014.

- c) Používané formy pomoci a metody práce vedou ke kýžené změně.
- d) Jsou naplňovány úkoly (závazky) jednotlivých aktérů spolupráce.

Ve vztahu k managementu organizace pak jde o zpětnou vazbu o „úspěšnosti“ příslušného pracovníka (týmu), ale také o tom, zda jsou podmínky pro činnost v organizaci nastaveny správně a umožňují poskytovat klientům efektivní podporu (procesům monitoringu kvality na úrovni organizace se blíže věnuje následující kapitola). Souhrn těchto výstupů pak může managementu organizace poskytnout podklady pro komparaci výsledků jednotlivých pracovníků či týmů.

V souvislosti se snahou o „objektivní“ komparaci výsledků jednotlivých pracovníků či služeb se v praxi objevují i pokusy o určitou „kategorizaci“ rodin (podle „stupně“ obtížnosti problémů a z toho plynoucí náročnosti sociální práce). Je samozřejmě správné tuto náročnost sledovat. Zavádění „matematických“ modelů, kdy je rodinám například přidělována určitá matematická hodnota podle „obtížnosti“, posun v situaci klienta vyjadřován v procentech, celkové výsledky sledovány pomocí výpočtů atd., však zpravidla nevedou k optimálnímu výsledku. Pojímáme-li monitoring kvality zároveň jako podpůrný mechanismus (součást řízení lidských zdrojů), je vhodnější formou spíše kontinuální interakce mezi příslušnými pracovníky (týmy) a managementem, kdy jsou výsledky z vyhodnocování dosažených cílů konzultovány formou intervize či supervize.

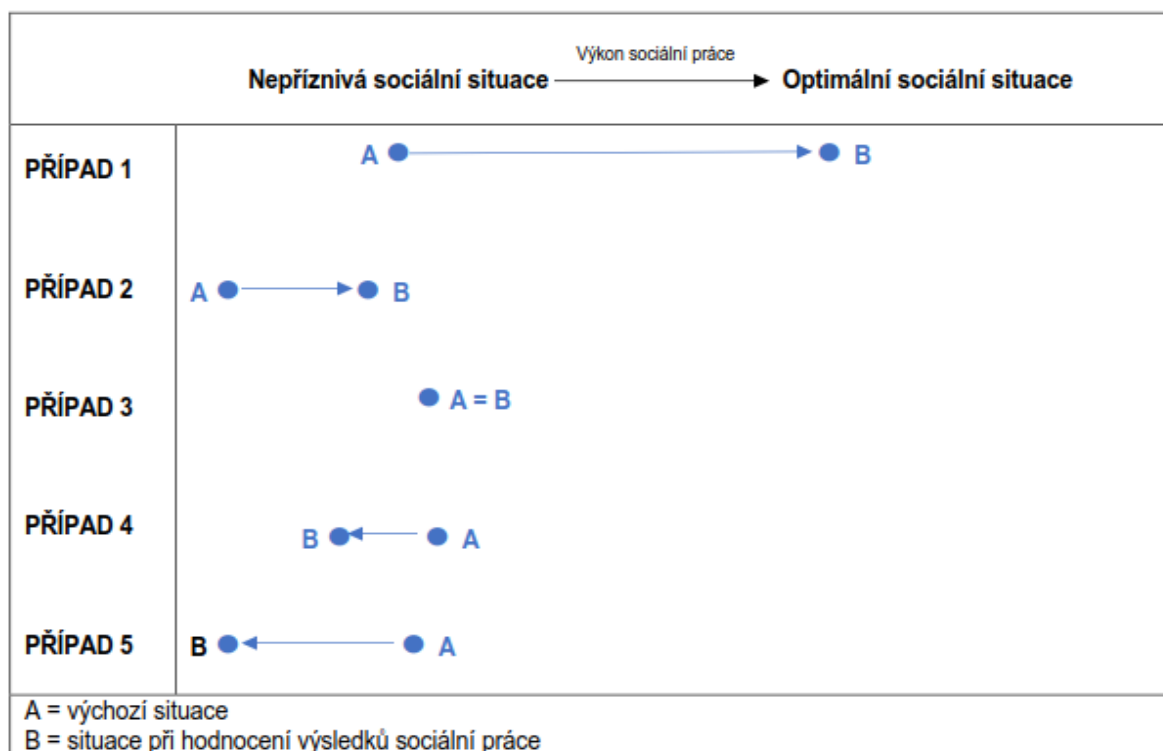
Na rozdíl od současné praxe, kdy je hodnocení individuálních plánů zaměřeno spíše na prosté „splnění úkolů“ (sociálního pracovníka, rodiče, poradenského pracoviště atd.), by měl být nově základem hodnocení **pokrok dosažený v životě dítěte či rodiny (dosažené výsledky na straně klienta)**. Kvalitní vyhodnocení poskytuje informace o potřebách dítě, resp. oblastech zájmu dítěte, které jsou ohroženy. Těmito (hodnocenými) oblastmi mohou být například vzdělávání, úroveň zdravotní péče o dítě, úroveň péče o domácnost, bydlení, rodičovské kompetence při výchově dítěte atd.

Tyto informace lze pak přenášet na vyšší úroveň řízení jako souhrnné výsledky činnosti příslušného pracovníka či týmu. Podmínkou je, aby byly využívány „měřitelné“ veličiny, například počet (podíl):

- dětí, jimž se podařilo zajistit pravidelnou školní docházku;
- dětí, které se podařilo dovést k vyššímu stupni vzdělání;
- dětí, u nichž došlo ke zlepšení školních výsledků;
- dětí, u nichž došlo ke zlepšení zdravotní péče;
- rodin, jimž se podařilo zajistit stabilní bydlení;
- rodičů, u nichž se podařilo zlepšit kompetence v oblasti péče o domácnost;
- osob, u nichž se podařilo nalézt řešení závislosti na návykových látkách;
- dospělých členů rodin, kterým se podařilo nalézt zaměstnání;
- rodin, u nichž se podařilo snížit závislost na sociálních dávkách;
- dětí a rodin, u nichž se podařilo dosáhnout stavu, že nepotřebují žádnou z podpůrných služeb, ani zvláštní formy ochrany;
- mladých dospělých, u nichž byla dosažena schopnost samostatného života atd.

Pro vyhodnocení výsledků lze využívat různé typy škál, které by měly odrážet míru pokroku, k němuž došlo, např. škála: došlo k mírnému zlepšení – došlo k výraznému zlepšení – situace je stejná – situace se mírně zhoršila – situace se výrazně zhoršila. Při hodnocení (a také při pozdější komparaci výsledků z různých případů) je nutno vzít v potaz skutečnost, že výchozí situace každého dítěte a rodiny je odlišná (viz graf č. 5).

Graf č. 5: Zjednodušené znázornění možných situací při hodnocení výsledků sociální práce.



Podkladem pro provedení hodnocení jsou údaje získané příslušným pracovníkem a v mnoha případech (například při hodnocení posunu v oblasti rodičovských kompetencí či vztahů v rodině) záznamy tohoto pracovníka. Již dnes jsou v České republice k dispozici určité softwarové nástroje, které umožňují vykazování a určité analýzy sociální práce³⁵¹.

V případě činností vykonávaných v režimu sociálně-právní ochrany dětí (tedy v situaci, kdy do řešení situace dítěte a rodiny již vstoupil orgán sociálně-právní ochrany dětí) by mělo hodnocení kvality probíhat v posloupnosti: vyhodnocení situace dítěte a rodiny – zpracování individuálního plánu ochrany dítěte – hodnocení naplňování tohoto plánu a současné hodnocení výsledků na straně rodiny (resp. kvality poskytované podpory a služeb). K tomu lze využít například metody a představené v další podkapitole.

³⁵¹ Zřejmě nejrozšířenější je systém ARUM, existují však i další programy, například Asociací poskytovatelů sociálních služeb doporučený program Orion.

Součástí „kritického“ hodnocení musí být rovněž zohlednění **vnějších vlivů**. Aktivity sociálního pracovníka či služby jsou jen jedním z mnoha faktorů, který ovlivňuje situaci v rodině. V českém systému zasahuje do práce s rodinou celá řada subjektů, jejichž často nekoordinované aktivity mohou omezovat efektivitu vykonávané sociální práce. Monitoring omezující se na „sebehodnocení“ výsledků služby, tak musí počítat s řadou limitů. Je nutno odlišovat, jakých výsledků bylo dosaženo díky působení služby, co naopak vedlo k tomu, že podpora ze strany služby nebyla efektivní atd. Navržený postup tak lze považovat pouze za první krok při sledování kvality vykonávané sociální práce.

12.2.2. [Zapojení rodiny a dalších aktérů do systému monitoringu kvality](#)

Jednoduchý model, který byl prezentován v předchozí části, vychází z individuálního hodnocení za strany příslušného pracovníka. I když se podaří shromáždit dostatečné množství „měřitelných“ indikátorů, vždy budou existovat oblasti, v nichž převažuje subjektivní hodnocení. V úvodu této kapitoly byla zmíněna potřeba objektivizace monitorovacích procesů tím, že do hodnocení kvality budou zapojeni všichni relevantní aktéři, zejména rodič (rodiče). Ten je zpravidla i hlavním nositelem změny (pokud například nejde o práci s dospívajícím dítětem či mladým dospělým). Platná právní i metodická úprava sociální práce s rodinou sice předpokládá, že do různých fází práce budou aktivně zapojovány rodiny³⁵², vzhledem k tomu, že nedochází k systematickému sledování výsledků na straně rodiny, nelze předpokládat, že jsou do hodnocení „kvality“ rodiče či dokonce dítě zapojovány. Jak bylo popsáno v analytické části studie, jsou (v rámci naplňování standardů kvality) pro toto hodnocení využívány zpětnovazební dotazníky a podobné „ad hoc“ metody. V této podkapitole proto budou představeny některé sofistikovanější nástroje řízení kvality založené na hodnocení, do něhož je rodič (případně i dítě) systematicky zapojován ve všech fázích případové práce.

³⁵² Již zmíněný § 10 odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí ukládá zpracovat individuální plán ochrany dítěte „ve spolupráci s rodiči nebo jinou osobou odpovědnou za výchovu dítěte, dítětem...“.

Na konceptu *evidence based practice* je založen britský (licencovaný) model **Family star**, kde se hodnocení výsledků účastní jak příslušný profesionální pracovník, tak klient. Na principu, který bude následně popsán, funguje ucelená řada dalších nástrojů vytvořená pro hodnocení postupu řešení nejrůznějších problémů (bezdomovectví, závislost na návykových látkách, oblast vzdělávání, zaměstnanosti, zdraví atd.).³⁵³ Pro každou oblast života je definována desetibodová škála, která hodnotí, jak se člověk cítí, jak zvládá životní situace a co dělá proto, aby zvládal jakékoliv obtíže. Tento systém se nazývá "cesta změny". V případě práce s dětmi a rodinami je pokrok sledován v osmi oblastech:³⁵⁴

- fyzické zdraví,
- naplňování emočních potřeb,
- zajištění bezpečné péče o dítě,
- sociální kontakty,
- vzdělávání a učení se,
- zvládání chování dítěte a stanovování hranic,
- každodenní rodinný život,
- domácnost a ekonomické prostředky.

Existuje i rozšířený model *Family star plus* s deseti sledovanými oblastmi (viz graf č. 6). Speciální model *Family star „Early years“* je k dispozici rovněž pro oblast péče o nejmenší děti (do 5 let). V rámci tohoto modelu je hodnoceno sedm oblastí: fyzické zdraví, naplňování emočních potřeb, zajištění bezpečné péče o dítě, sociální kontakty, každodenní rodinný život, vývoj dítěte a oblast domácnosti, ekonomické prostředky a práce. Samostatný model *My star* se zaměřuje přímo na děti starší 7 let. Je určen pro děti, které jsou považovány z různých důvodů za ohrožené (ve Velké Británii je za faktor ohrožení považováno i zdravotní či mentální znevýhodnění), žijí

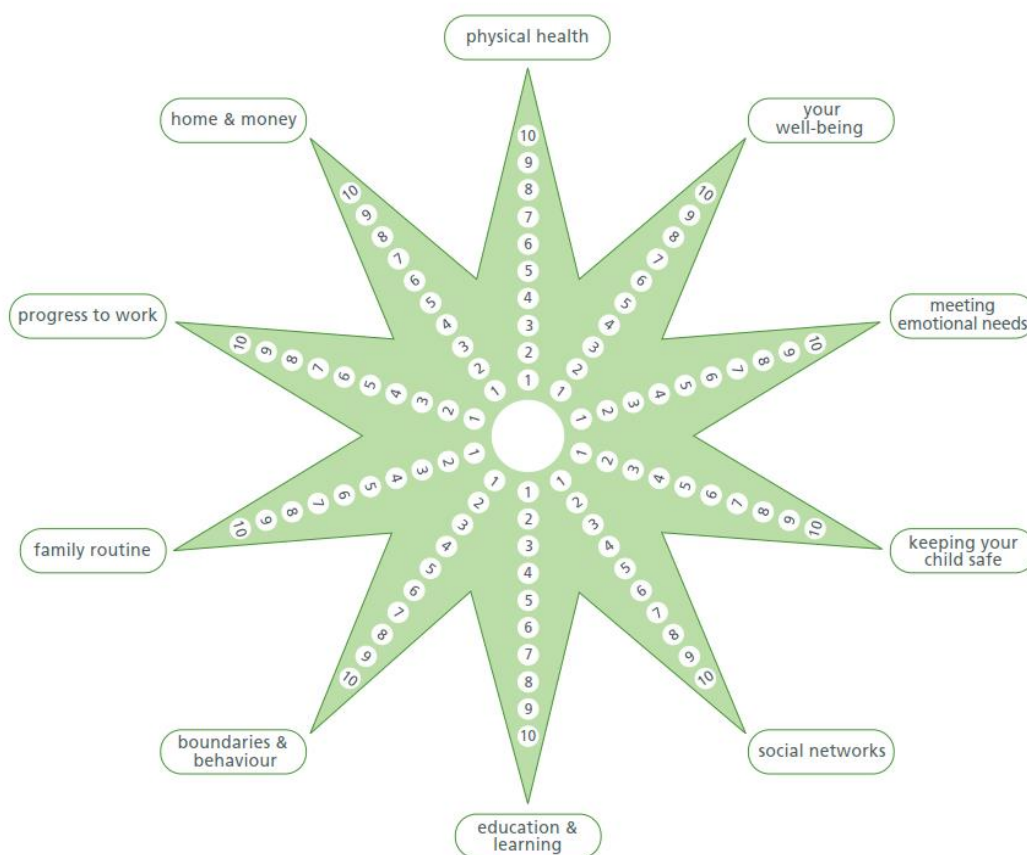
³⁵³ Dostupné z: <http://www.outcomesstar.org.uk/about-the-star/> [cit. 2018-01-24].

³⁵⁴ Dostupné z: <http://www.outcomesstar.org.uk/using-the-star/see-the-stars/family-star/> [cit. 2018-01-24].

v náhradních typech péče, nebo které potřebují podporu z jiných důvodů (například z důvodů výchovných problémů, kvůli ztrátě blízkého člověka atd.). *My star* je využíván současně s modelem *Family star* k zachycení názorů dítěte a jejich potřeb. Dokumentuje, jak se změny dosažené rodiči promítají do života dítěte, a to z perspektivy dítěte samotného.

V příslušném záznamu je vždy uvedeno, zda pokrok hodnotil samostatně sociální pracovník, samostatně rodič nebo společně rodič s příslušným pracovníkem (případně prostřednictvím *My star* i starší dítě). Dosažené výsledky jsou v jednotlivých oblastech vyjadřovány desetibodovou stupnicí (viz graf č. 6), v níž v případě rodičovské péče body:

- 1 a 2 (*Stuck*) označují fázi, kdy je ze strany ostatních lidí vnímáno určité ohrožení dítěte nebo nenaplnění jeho potřeb, rodič však není ochoten o situaci hovořit, neuvědomuje si tohoto ohrožení nebo není ochoten přijmout pomoc.
- 3 a 4 (*Accepting help*) označují fázi akceptace pomoci (rodič je rovněž znepokojen situací a souhlasí s pomocí).
- 5 a 6 (*Trying*) označují fázi, kdy se rodič pokouší s podporou služby situaci změnit (naplnit potřeby dítěte), stále se však objevují určité komplikace, úroveň péče není dostatečná atd.
- 7 a 8 (*Finding what works*) označují fáze, kdy je rodič již schopen uplatňovat funkční postupy.
- 9 a 10 (*Effective parenting*) označují fáze fungujícího rodičovství.

Graf č. 6: Schéma modelu *Family star Plus*.

Efektivita modelu *Family star* je prověřována případovými studii a výzkumy³⁵⁵, k dispozici jsou rovněž podpůrné softwarové nástroje (*Star online*)³⁵⁶. **Z tohoto pohledu představuje *Family star* komplexní model, který zpracovatel této studie považuje za aplikovatelný i v České republice.**

Oblasti hodnocené nástrojem *Family star* jsou v souladu s oblastmi, které zahrnuje vyhodnocování situace dítěte a rodiny (resp. individuálního plánu ochrany dítěte),

³⁵⁵ Dostupné z: <http://www.outcomesstar.org.uk/about-the-star/evidence-and-research/research-library/#tag-link-10> [cit. 2018-01-25].

³⁵⁶ Dostupné z: <https://www.staronline.org.uk/page.asp?section=80§ionTitle=About+the+Star+Online> [cit. 2018-01-25].

byť se struktury obou nástrojů poněkud liší. Obsah a struktura vyhodnocení situace dítěte a rodiny a návazného plánu jsou obsaženy v § 1 a § 2 prováděcí vyhlášky k zákonu o sociálně-právní ochraně dětí. Platné znění tohoto právního předpisu vychází z nástrojů, které byly v době vzniku vyhlášky v České republice k dispozici. Šlo především o britský vyhodnocovací rámec *Common Assessment Framework* (CAF), popsany v kapitole 4.1. této analýzy, resp. jeho verze zaměřená na oblast ohrožených dětí.³⁵⁷ Součástí CAF je i fáze hodnocení výstupů³⁵⁸. Vyhodnocovací a plánovací rámce inspirované CAF jsou v různých modifikovaných podobách využívány v České republice dodnes. Jde například o vyhodnocovací rámec nestátní organizace LUMOS se známou „trojúhelníkovou“ strukturou nebo Ministerstva práce a sociálních věcí z roku 2014.³⁵⁹ Na řadě pracovišť došlo dále k „vnitřní“ úpravě těchto vzorových nástrojů (zjednodušení struktury, přizpůsobení různým cílovým skupinám atd.). Případná implementace nástroje *Family star* tak může být přínosná z několika důvodů:

- a) Dojde k ověření, zda vyhodnocování situace dítěte a rodiny a individuální plánování v praxi postihuje všechny oblasti klíčové pro hodnocení kvality života dítěte a úrovně (rodičovské) péče o dítě.

³⁵⁷ *Early identification, assessment of needs and intervention. A guide for practitioners The Common Assessment Framework for children and young people.* Children's Workforce Development Council 2009. Dostupné z:

http://greatermanchesterscb.proceduresonline.com/pdfs/caf_guidance_practitioners.pdf [cit. 2018-04-06].

³⁵⁸ Tamtéž, s. 27, bod 6.25. na s. 69 a strany 10 a 11 „formuláře“ vyhodnocovacího rámce (příloha E citovaného dokumentu).

³⁵⁹ Přehledně jsou tyto nástroje k dispozici například z: <https://www.kr-stredocesky.cz/web/socialni-oblast/vyhodnoceni-ohrozeneho-ditete-a-tvorba-ipod> [cit. 2018-04-06].

- b) Bude posílena participace rodičů a dětí na průběhu případové práce, a to ve všech fázích procesu, tedy nejenom při („následném“) hodnocení kvality, ale i v přechodím vyhodnocování a plánování.³⁶⁰

Ještě intenzivnější formu zapojení klienta do monitoringu kvality představují metody, které vychází z koncepce „služeb řízených klientem“. Jde například o model spolupráce **Wraparound**³⁶¹, který představuje strukturovaný přístup k plánování služeb a koordinaci péče pro děti a mladé lidi s komplexními potřebami (nejčastěji jde o děti, mladistvé a rodiny). Tento model spolupráce byl úspěšně implementován zejména ve Spojených státech, je však praktikován i v dalších zemích světa. V rámci tohoto modelu jsou provozovány systémy péče, které vznikají prostřednictvím čtyř fází: setkání a příprava týmu, vytvoření úvodního plánu, implementace a přechodová fáze. Během *Wraparound* procesu „tým“ lidí, kteří mají k dítěti vztah a ovlivňují život dítěte nebo mladého člověka (jedná se zejména o členy rodiny, lidi ze širšího sociálního prostředí rodiny, poskytovatele služeb, zástupce úřadu apod.), společně vytvářejí individuální plán péče, uvádějí ho v život, monitorují jeho naplňování a účinky a pracují společně směrem k úspěšnému zvládnutí situace. Součástí týmu jsou lidé, kteří jsou vyškoleni ve vedení a podpoře implementace celého procesu. Jsou to zejména tzv. *Wraparound* facilitátoři (resp. koordinátoři péče), podporovatelé rodiny (*family support partner*) nebo podporovatelé dětí a mladých lidí (*youth support partner*). Další profese, které mohou hrát významnou roli v udržení procesu *Wraparound* v dané lokalitě jsou klinické odborné profese, terénní psychoterapeutičtí pracovníci a další odborníci. Zásadou celého *Wraparound* procesu je, že je nahlížen a řízen z perspektivy rodiny, dítěte nebo mladého člověka.

³⁶⁰ Zejména vyhodnocení situace dítěte je v současné době na některých pracovištích vnímáno jako interní proces. Teprve následně jsou klientům a dalším aktérům sdělovány poznatky zjištěné příslušným úřadem a projednávána opatření v rámci vytváření individuálního plánu ochrany dítěte. Systematická participace klientů na hodnocení kvality logicky povede k jejich intenzivnějšímu zapojování již ve fázi hodnocení a plánování.

³⁶¹ Tento model byl podrobněji popsán ve studii: Analýza inovativních postupů a služeb pro rodiny a děti v České republice, s. 132n.

Příslušný plán obvykle zahrnuje intervence formálních služeb, další odborné služby, které rozvíjejí kompetence dětí a rodin, aby mohli naplňovat své potřeby, dále pak komunitní služby a podporu a např. doprovod od přátel, příbuzných a dalších osob, které jsou zahrnuty do rodinné sociální sítě. Po vytvoření úvodního plánu se tým i nadále setkává a monitoruje pokroky dítěte, mladého člověka nebo rodiny. Tento proces evaluace je realizován prostřednictvím předem určených a **vybraných indikátorů, které tým určil a ke kterým vztahuje jednotlivé položky a opatření individuálního plánu.** Plán, intervence a strategie jsou revidovány, když tým dojde k závěru, že jsou nefunkční (např. když opakovaně není dosaženo úspěchu u klíčových indikátorů).

Model *Wraparound* má širokou metodickou základnu, kterou zajišťují mimo jiné národní iniciativa *National Wraparound Initiative*³⁶², sdružující několik akademických pracovišť, národní implementační centrum *National Wraparound Implementation Center*³⁶³ nebo evaluační a řešební tým *Wraparound Evaluation and Research Team*³⁶⁴ působící v rámci Univerzity of Washington. K dispozici je řada podpůrných metodických materiálů včetně standardů³⁶⁵.

(Licencovaným) nástrojem pro sledování kvality je ***The Wraparound Fidelity Assessment System***.³⁶⁶ Jde o soubor několik metod a nástrojů k hodnocení výše popsané individualizované péče o děti a mládež se speciálními potřebami. Metody a nástroje mohou být použity jednotlivě, při souběžném využití však poskytují

³⁶² Viz: <https://nwi.pdx.edu/> [cit. 2017-12-16].

³⁶³ Viz: <http://www.nwic.org/> [cit. 2017-12-18].

³⁶⁴ Viz: <https://depts.washington.edu/wrapeval/> [cit. 2017-12-18].

³⁶⁵ *Wraparound Implementation and Practice Quality Standards*. Wraparound Evaluation and Research Team, 2016.

³⁶⁶ Dostupné z: <https://depts.washington.edu/wrapeval/content/quality-assurance-and-fidelity-monitoring> [cit. 2017-12-28]. Součástí licence jsou nejenom samotné nástroje, ale i výcvikové materiály, technická pomoc a přístup k aplikaci *WrapTrack* (systém pro on-line zadávání dat a reporting).

komplexnější hodnocení. Jde například o nástroje *The Wraparound Fidelity Index*, *The Team Observation Measure*, *The Community Supports for Wraparound Inventory* a *Wraparound Structured Assessment and Review*.³⁶⁷

Wraparound Fidelity Index je souborem čtyř dotazníků (interview), které hodnotí kvalitu plánování a rozhodovacích procesů. Hodnocení provádí koordinátoři péče, poskytovatelé služeb a další členové týmu. Samostatné hodnocení provádí dítě či mladý dospělý.³⁶⁸ Dotazníky hodnotí čtyři klíčové fáze procesu *Wraparound* (viz výše) a dodržování základních principů (zásad) programu. Odpověď na každou z několika desítek otázek je vyjádřena číselnou hodnotou. Následně jsou komparovány názory vyjádřené profesionálními pracovníky, rodinou či dítětem (mladým dospělým). Rozhovory jsou prováděny formou osobního rozhovoru nebo telefonicky, trvají mezi 15 až 40 minutami. K dispozici je rovněž zkrácená verze (*Wrap Fidelity Index, Short Version*), obsahující otázky rozdělené do tří kategorií: poznatky z praxe (25 otázek), spokojenost (4 otázky) a výsledky (9 otázek). Tento autoevaluační nástroj je k dispozici v listinné i on-line formě. Podle autorů nástroje má jeho vyplnění trvat kolem 10 minut.

Shromážděné informace jsou zařazovány do kvantitativních databází. V první řadě jde o celkové hodnocení kvality, resp. celkové zhodnocení toho, zda jsou dodržovány základní principy programu (*Total Fidelity*). Je rovněž hodnocena spokojenost (naplnění očekávání) členů týmu a kvalita výstupů. Další oblastí je hodnocení základních oblastí kvality (viz níže popsané standardy).

³⁶⁷ Vedle toho je k dispozici ještě nástroj na hodnocení dokumentace (plánů péče, záznamů z jednání atd.) *The Document Assessment and Review Tool*, který je v současné době pilotně ověřován.

³⁶⁸ Jedna z verzí dotazníku je k dispozici na odkazu: http://depts.washington.edu/wrapeval/sites/default/files/publications/Psychometrics_WFI_April_26_2010.pdf [cit. 2017-12-28].

Další metodou je nástroj na hodnocení činnosti týmu (*The Team Observation Measures*), který je opět zaměřen na dodržování postupů a principů programu *Wraparound*, tentokrát ovšem během týmových setkání. Hodnocení provádí externí hodnotitelé nebo interní supervizoři (samostatně nebo ve dvojici). Hodnotící nástroj, který je založen na pozorování³⁶⁹, tvoří 36 indikátorů. Kromě výše uvedených pěti oblastí jsou navíc hodnoceny aktivity účastníků týmu při setkáních a facilitační dovednosti.

Na hodnocení vnějšího prostředí (podmínek vytvořených v rámci komunity) je zaměřen nástroj *The Community Supports for Wraparound Inventory*. Prostřednictvím 40 otázek (respondenty jsou klíčové osobnosti v komunitě) je hodnoceno, jak místní prostředí podporuje implementaci programu *Wraparound*. Na rozdíl od předchozích nástrojů, které se zaměřují na hodnocení kvality případové práce (dopady na dítě a rodinu), tento nástroj sleduje systémový kontext. Výstupy jsou poskytovány jak příslušnému týmu, tak zástupcům místní správy.

Komplexní hodnocení je prováděno prostřednictvím *Wraparound Structured Assessment and Review (WrapSTAR)*, který kombinuje nástroje hodnotící případovou práci a informace systémového charakteru (management, kultura organizace, podpora ze strany komunity atd.). V případě úspěšného dokončení procesu *WrapSTAR* je organizaci vydáván certifikát národním centrem pro implementaci programu. K dispozici je rovněž řada výzkumů dokumentující výsledky tohoto programu. Z těchto výzkumů vyplývá, že efektivitu programu výrazně ovlivňuje zejména systémové nastavení.

³⁶⁹ Zjednodušeně lze postup popsat tak, že hodnotitelé během pozorování zaznamenávají přítomnost či nepřítomnost hodnoceného indikátoru při týmových setkáních. Tato hodnocení jsou převedena do číselných hodnot a formou škál je k dispozici celkové zhodnocení kvality činnosti týmu.

Součástí programu *Wraparound* jsou i standardy kvality (*high-quality*) případové práce, na nichž lze demonstrovat celkovou koncepci tohoto programu. Standardy zahrnují následující oblasti:

- Zapojení rodiny, postup zpracování plánu; stanovení lhůt pro zpracování individuálního plánu (30 dnů), zapojení rodiny do služeb (10 dnů) a pro pravidelné setkávání týmu a revizi plánu (mezi 30 až 45 dny).
- Hodnocení plánu na základě prokazatelných výstupů; resp. práce zaměřená na výsledek (na straně dítěte či rodiny).
- Efektivní týmová spolupráce.
- Využívání přirozené a komunitní podpory.
- Práce založená na respektování potřeb dítěte či mladého dospělého,
- Využívání silných stránek rodiny.
- Respektování rodiny jako nositele změn.
- Plánování přechodu a následné péče; je plánováno osamostatnění, k němuž dochází až v okamžiku naplnění všech potřeb dítěte nebo mladého dospělého. Zároveň je stanovena doba (3 až 6 měsíců), po níž je dítěti nebo mladému dospělému poskytována následná podpora.

Pro hodnocení programu jsou využívány následující indikátory:

- Spokojenost dítěte (mladého dospělého) a rodiny.
- Zlepšení výsledků ve vzdělávání.
- Zlepšení fungování rodiny v rámci přirozeného sociálního prostředí (komunity).
- Zlepšení mezilidských vztahů.
- Zlepšení dovedností v oblasti péče o dítě nebo mladého dospělého.
- Stabilita prostředí (dítě či mladého dospělého není nutno umísťovat do náhradních typů péče nebo „odlehčovacích“ služeb).
- Opuštění programu na základě dosažených (pozitivních) výsledků, tzn. rodina opouští podpůrný program na základě dlouhodobě udržitelného naplnění

potřeb dítěte nebo mladého dospělého, nikoliv nuceně nebo za nepříznivých okolností.

12.2.3. Shrnutí: obecné požadavky na nástroje řízení kvality případové práce

V „inovativních“ systémech sociální práce popsanych touto studií je k dispozici ještě celá řada dalších nástrojů sledování kvality. Existují speciální nástroje pro hodnocení kvality služeb pro nejmenší děti³⁷⁰, náhradní rodinné péče (to jak ve fázi vyhledávání vhodných zájemců³⁷¹, tak v průběhu péče³⁷²) atd. Z vybraných zahraničních příkladů lze odvodit **obecné požadavky na nástroje monitoringu kvality případové práce** pro jejich případnou implementaci do České republiky (nebo vývoj zcela nového „domácího“ nástroje):

- Využívaný nástroj je zaměřen na sledování výsledků na straně dětí a rodin, tyto výsledky jsou vyjadřovány konkrétními („měřitelnými“) indikátory.
- Nástroj pracuje s prokazatelnými údaji („důkazy“, tzn. je založena na koncepci „*evidence based practice*“).
- Nástroj postihuje všechny klíčové oblasti nejlepšího zájmu dítěte (názor dítěte, vztahy, zdraví, vzdělání, identita dítěte atd.).
- Do hodnocení jsou zapojovány všichni relevantní aktéři práce s rodinou včetně členů rodiny (profesionální pracovníci, rodiče, děti odpovídajícího věku a rozumové vyspělosti atd.).
- Jsou k dispozici podpůrné nástroje ve formě pracovních knih, vzorových dokumentů, softwarové aplikace atd.

³⁷⁰ Viz například publikaci LOPÉZ BOO, Florencia, *How is child care quality measured*. Inter-American Development Bank, 2016.

³⁷¹ Viz například: <http://www.nrcdr.org/diligent-recruitment/tools-and-resources> [cit. 2018-01-05].

³⁷² Související například s (i v České republice využívaným) programem PRIDE, viz: <https://www.cwla.org/our-work/cwla-standards-of-excellence/> [cit. 2018-01-13].

- Nástroj je formou reportingu (výkaznictví základních indikátorů) propojen s vyššími úrovněmi monitoringu kvality (na úrovni organizace, potažmo na územní či národní úrovni).³⁷³
- Nástroj je srozumitelný všem uživatelům (nejde o komplikované postupy, které by například znevýhodňovaly rodiny nebo mladé lidi při jejich praktickém užívání).

³⁷³ Hodnocení výsledků na straně klientů umožňuje na úrovni organizace například sledovat, u jak velkého podílu klientů došlo v průběhu případové práce k pozitivnímu vývoji, jak intenzivní byl tento pokrok a v jakých oblastech, tedy sledovat „úspěšnost“ služby jako celku. Podobně je možno postupovat na vyšších úrovních (územní či národní). Zde je však podmínkou, aby zapojené organizace používaly shodné nástroje (plošné zavedení těchto nástrojů). Hodnocení „úspěšnosti“ organizací může být doplňkem sledování hlavních systémových indikátorů popsaných v kapitole č. 14.3. této studie.

13. Návrh systému řízení kvality na úrovni jednotlivých organizací

13.1. Předpoklady zajištění kvality

Úroveň jednotlivých organizací (úřadů či služeb) lze v současné době označit za jedinou součást systému péče o ohrožené děti, v níž je monitoring kvality pojímán koncepčně. Právní úprava již dnes ukládá všem veřejnoprávním orgánům ochrany dětí a většině služeb působících v systému péče o ohrožené děti naplňovat základní kvalitativní parametry (dodržování kvalifikačních a technických podmínek a naplnění standardů kvality). V analytické části dokumentu byly představeny různé metody, které jsou k řízení kvality na úrovni organizací využívány, s tím, že hlavním nástrojem je zmíněná standardizace. Zároveň byly představeny limity tohoto nástroje.

Podobně jako u případové práce je hlavním navrhovaným opatřením změna pojetí monitoringu kvality, spočívající zejména v přechodu k hodnocení kvality organizace prostřednictvím výsledků na straně „cílové skupiny“. V případě organizací je však v rámci tohoto hodnocení nutno zohledňovat větší okruh faktorů, než je tomu u přímé práce s klienty. Vedle souhrnných výsledků případové práce je nutno sledovat vnitřní podmínky v organizaci (zda umožňují či limitují dosahování odpovídajících výsledků), nastavení klíčových procesů, ale rovněž vnější prostředí organizace (prostředí a podmínky, v němž organizace působí). Nelze rovněž opomíjet vlastní cíle organizace. V případě úřadů jsou jednoznačně určeny právní úpravou, soukromoprávní subjekty si však mohou definovat (v zákonných mezích) poměrně široký okruh cílů, spočívajících v různých formách pomoci, míry intervence atd.

Z předchozího textu je patrné, že tato studie nečiní zásadních rozdílů mezi tím, zda je „organizací“ úřad nebo nestátní poskytovatel služeb. Návrh systému monitoringu kvality vychází z koncepce úřadu jako poskytovatele veřejné služby. Pro obě skupiny subjektů (resp. pro všechny subjekty působící v systému péče o ohrožené děti) by

tedy měly být uplatňovány **shodné principy, postupy a pravidla**³⁷⁴. V České republice došlo v posledních letech v případě orgánů sociálně-právní ochrany k určitým změnám, které měly posílit jejich podpůrný a preventivní charakter. Praxe však poukázala na řadu rozporů, zejména na obtížnost rozlišování mezi podpůrnou a tzv. „dozorovou“ funkcí orgánu sociálně-právní ochrany. V případě obecních úřadů obcí s rozšířenou působností navíc představuje podstatnou část výkonů opatrovnictví, tedy (právní) zastupování dítěte během soudních či správních řízení.

Jedním z předpokladů pro vytvoření kvalitního systému péče o ohrožené děti v České republice je tedy prosazení (změnou právní úpravy, metodickým vedením atd.) nové koncepce **orgánů veřejnoprávní ochrany dětí jako podpůrné „služby“ dítěti (orgán ochrany dítěte)**. V analytické části studie byly prezentovány koncepce geograficky a kulturně blízkých sociálních systémů (Rakousko, Spolková republika Německo, Polsko), v nichž je tento přístup naplňován jednoznačnou orientací „sociálních úřadů“ na podporu rodiny („posilování výchovných rolí rodiny“, „podpora rodičů při naplňování jejich práva a povinnosti pečovat o dítě“ atd.). Podpora rodiny je vnímána jako optimální cesta k naplnění nejlepšího zájmu dítěte. To samozřejmě nevylučuje i jiné formy intervencí (v případech, kdy je zájem dítěte ve vlastní rodině vážně ohrožen), je však nutno zároveň sledovat a hodnotit, jaký vliv mají tyto intervence na kvalitu života dítěte.

Kromě koncepčních změn jsou nezbytné i **změny organizačního charakteru**. V následující kapitole věnované národní a územní úrovni je jako jeden z předpokladů pro dosažení kvality uvedeno sjednocení systému péče o ohrožené děti. Toto sjednocení může mít řadu podob. Zpravidla je vnímáno jako sjednocení služeb pro ohrožené děti do gesce jednoho z ministerstev. Úroveň jednotlivých organizací či

³⁷⁴ V případě veřejných orgánů ochrany dětí naplňování této koncepce vyžaduje určitou změnu právní úpravy, neboť veřejná orgán (na rozdíl od soukromoprávního subjektu) může vykonávat pouze to, co mu právní úprava výslovně přikazuje či dovoluje. Určité pokusy o „rozvolnění“ lze vysledovat již v současné úpravě: viz například § 9a odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

poskytovatelů služeb však ukazuje, že existuje i vnitřní „roztříštěnost“ práce s ohroženými dětmi. Zásadním limitem je skutečnost, že jsou **kompetenčně rozděleny základní nástroje pomoci**, kterými jsou (minimálně) sociální práce, bydlení a hmotná pomoc (dávky). Pomineme-li faktickou neexistenci sociálního bydlení, dalším limitem systému práce s rodinami je skutečnost, že současné nastavení (nepojistných) sociálních dávek je v zásadě demotivační (snahy o ekonomickou aktivitu mají za důsledek automatické snížení dávek). I samotný výkon sociální práce probíhá v několika režimech. Velmi zřetelně to lze demonstrovat na příkladu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, kde v rámci jednoho odboru spolu (či vedle sebe) vykonávají činnost sociální pracovníci působící v režimu zákona o sociálně-právní ochraně dětí, zákona o sociálních službách (pomoc při řešení nepříznivé sociální situace) a zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Podobně je tomu **ve sféře poskytovatelů služeb**, kde existuje řada organizací, které současně pracují v několika právních a metodických režimech. Jde primárně o rozdělení mezi školskou, zdravotnickou a sociální oblast. K dalšímu dělení však dochází i v rámci sociální oblasti, a to mezi poskytovatele sociálních služeb a pověřené osoby, byť jde o prakticky totožný charakter činnosti. Rovněž v oblasti služeb je nutno prosadit jednotná pravidla. Současný nepřehledný systém působí řadu problémů jak na straně poskytovatelů, tak zadavatelů. Z tohoto důvodu je jako jedno z opatření navrženo postupné sjednocování nástrojů pomoci rodinám v rámci organizací, a to v první fázi tam, kde není nutná změna právní úpravy³⁷⁵, a postupně i v širším měřítku systémových opatření.

Otázkou je rovněž způsob definice „zakázky“ na úrovni organizací. V části věnované případové práci byla popsána změna přístupu kladoucí důraz na zapojení rodin jako hlavních nositelů změny (včetně smluvního principu spolupráce). Na úrovni

³⁷⁵ Tzn. systémy spolupráce sociálních pracovníků a dalších odborníků působících z různých režimů, zapojování nástrojů dostupného bydlení atd.

organizací, resp. spolupráce organizací navzájem je nutno vyjasnit, kdo za stanovení cílů práce s rodinou nese odpovědnost (a kdo zároveň výsledky této práce hodnotí).

Jedním z možných přístupů, který není závislý na změně současné právní úpravy, je vytváření **integrovaných týmů podpory rodin**.³⁷⁶ Jde o novou formu organizace případové práce, resp. spolupráce jednotlivých organizací. Zásadou je, že tento tým by měl být tvořen ze zástupců všech subjektů, které pracují s rodinou, nebo mají odpovědnost za určitý nástroj pomoci (sociální pracovníci příslušných obecních úřadů a zúčastněných sociálních, vzdělávacích či zdravotních služeb, pracovníci Úřadu práce ČR jako plátce sociálních dávek, zástupci samosprávy atd.). Jinou formou touto spolupráce jsou koordinované sítě služeb, které kladou důraz na preventivní charakter činnosti (cílem je, aby dítě nebylo ohroženo, a nedošlo k zapojení orgánu ochrany dětí)³⁷⁷.

Ideálně by měly být tyto formy spolupráce založeny na komunitním principu, a to včetně účasti zástupců obcí. Problémem je skutečnost, že sociální práce je v současné době vykonávána jen částí obcí, a to v přenesené působnosti (k tomu

³⁷⁶ Tento pojem je inspirován praxí ve Walesu, kde jsou od roku 2010 s vládní podporou vytvářeny multidisciplinární týmy pro „integrovanou“ práci s rodinami *Integrated Family Support team*. Viz například: <http://gov.wales/topics/health/socialcare/working/ifst/?lang=en> [cit. 2018-02-12].

³⁷⁷ Příkladem těchto sítí spolupráce jsou britské *Family Support Hubs*, které byly popsány ve studii *Analýza inovativních postupů a služeb pro rodiny a děti v České republice* (zde na s. 111 a násl.). *Family Support Hubs* („Centra podpory rodin“) jsou multidisciplinární sítě spolupráce mezi službami včasné intervence (*Surestart children's centres*), terénními zdravotními službami a dalšími odbornými službami. Tato síť funguje na komunitním principu ve spolupráci s místními samosprávami a dalšími komunitními organizacemi (například rodinná a komunitní centra, školy atd.). Nabízí služby dětem a mladým lidem ve věku od 0 do 18 nebo 19 let (podle regionu) a jejich rodinám. Cílem této sítě je maximální zpřístupnění služeb rodinám. Síť propojuje děti a rodiny podle jejich potřeb s odpovídajícím poskytovatelem služby. Pracuje přitom na principu prevence a co nejčasnějšího řešení začínajících nebo potenciálních problémů v rodině, které by mohly ovlivnit vývoj dítěte a rodičovskou péči.

viz úvod kapitoly č. 14). Účinné zapojení všech obcí do systému spolupráce (na samosprávném základě) limituje jejich velikost (k 1. lednu 2011 existovalo na území České republiky celkem 4 856 obcí s počtem obyvatel menším než 1 000, tj. 77,7 % z celkového počtu všech obcí)³⁷⁸. Na stranu druhou se lze v posledních letech setkat s aktivitami směřujícími ke koordinaci sociální politiky například na úrovni dobrovolných svazků obcí nebo tzv. místních akčních skupin (MAS 21).

Naplnění výše uvedených předpokladů tak závisí nejenom na organizacích samotných (byť například určitá integrace sociální práce na úrovni obcí je možná již dnes, hlubší spolupráci jednotlivých poskytovatelů služeb prakticky nic nebrání atd.), ale rovněž na opatřeních na národní úrovni. Plošné rozšíření integrovaných týmů podpory rodin by například vyžadovalo změny právní úpravy spočívající ve změně pojetí sociální práce ve strukturách veřejné správy. Opatření v této oblasti jsou podrobněji rozebrána v kapitole věnované implementaci řízení kvality.

Co se týče interních předpokladů na straně organizací, jde především o **systemové uchopení řízení kvality**. V následujícím textu bude představeno několik možných konceptů (rámců) řízení kvality. Z mnoha příkladů zahraniční práce byly vytipovány takové, které pracují (jako jedním z nástrojů) se standardy kvality. Koncepce orientovaná na hodnocení výsledků na straně rodin však musí pracovat s jiným zněním standardů. Jako jedno z opatření je proto navržena reformulace standardů.

Dalším z předpokladů pro úspěšné řízení kvality na úrovni organizací je **systematické zapojování pracovníků** do této problematiky. V současné době jsou často procesy řízení kvality vnímány jako iniciativa managementu nebo (ještě častěji) jako nutné naplnění zákonných požadavků³⁷⁹. Zaměstnanec, který se zabývá

³⁷⁸ Viz: <https://is.muni.cz/do/rect/el/estud/pdf/js13/geograf/web/pages/02-sidelni-struktura.html> [cit. 2018-01-12].

³⁷⁹ I v současném systému však lze nalézt určitá opatření vedoucí k aktivnímu zapojování zaměstnanců do hodnocení, například ve formě autoevaluací, jak je tomu ve standardech kvality péče o děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy

otázkami kvality („manažer kvality“), buď v organizacích chybí nebo jde o funkci formální. V posledních letech byla řada těchto pozic zřízena v rámci projektů financovaných z fondů Evropské unie (tzn., že po skončení projektu tato místa zanikla). V tomto smyslu není v rámci implementační části této studie navrhováno samostatné opatření, zavedení systému řízení kvality včetně odpovídajícího personálního zajištění by však měl být jedním ze základních požadavků (minimálně jako součást standardů kvality).

13.2. Standardy kvality

Úroveň organizací je v novém pojetí standardů kvality pouze jedním z „mezistupňů“ jednotných standardů ochrany dětí. Na jejich příkladech však lze demonstrovat propojení mezi systémovými opatřeními na národní úrovni, navrhovanými změnami na úrovni organizace a v oblasti případové práce. Existuje několik klíčových faktorů, které ovlivňují činnost organizace (a tím i kvalitu případové práce, potažmo výsledky cílové skupiny):

- Kultura organizace (cíle, principy a zásady činnosti).
- Prostředí, v němž organizace působí (právní prostředí, podpora ze strany komunity, partnerství s dalšími subjekty působící v systému ochrany dětí atd.).
- Lidské zdroje, s nimiž organizace disponuje.
- Finanční a materiální zdroje (jednak jejich dostupnost, ale zároveň způsob, jak s nimi organizace hospodaří).
- Procesy v organizaci (efektivní vedení a rozhodovací procesy).
- Informace (dostupnost informací potřebných v rozhodovacích procesech, data pro hodnocení výsledků organizace, informace předávané organizací navenek).

(standard 1.9.). K tomu je vytvořen příslušný autoevaluační nástroj. Viz: <http://www.nuv.cz/t/standardy-kvality-pece-o-deti> [cit. 2018-01-14].

Je patrné, že v každé z uvedených oblastí existuje část opatření, která jsou organizacemi ovlivnitelné, a část závisících na systémovém nastavení. V nové koncepci řízení kvality však organizace nejsou jen „pasivními aktéry“. Na územní či národní úrovni dochází k pravidelnému vyhodnocování výsledků organizací (stanovených cílů a indikátorů) nejenom z pohledu „výkonů“ organizace, ale rovněž z perspektivy podmínek, v nichž organizace působí. Tím dochází k ověřování, zda je „národní“ standard naplňován, případně správně nastaven.

V současné době je na úrovni organizací využíván pro hodnocení kvality procesní model. Ten však nepřináší odpovídající výsledky. Jak bylo uvedeno v úvodu návrhové části studie, systém monitoringu kvality počítá s kombinací různých přístupů řízení kvality. Na úrovni jednotlivých organizací je jedním z klíčových témat především otázka kvality lidských zdrojů. Jak bude patrné z následujícího popisu, tato kvalita lidí působících v organizacích závisí na řadě faktorů. Některé z nich lze přitom označit za faktory organizačního či systémového charakteru. V první řadě jde o dostatek kvalifikovaných zaměstnanců. To ovšem znamená, že na trhu práce je odpovídající množství kvalifikovaných uchazečů, jimž naopak mohou příslušné organizace nabídnout odpovídající platové podmínky. Organizace toto může realizovat za podmínek, že jsou na systémové úrovni zajištěny příslušné finanční zdroje a zároveň, že s nimi organizace efektivním způsobem hospodaří. Další procesy rozvoje lidských zdrojů se pak odehrávají na úrovni organizace. Jde například o motivující a transparentní systém vyhledávání a výběru zaměstnanců, efektivní způsob uvádění pracovníků do praxe a následně procesy dalšího profesního rozvoje (kariérní postup, další vzdělávání), vedení a hodnocení pracovníků (podpůrné prostředí a procesy v organizaci, opatření k prevenci syndromu vyhoření, motivující systém hodnocení, zohledňující rovněž výsledky případové práce atd.). Z jednotlivých předpokladů k zajištění kvality lidských zdrojů na úrovni organizací pak lze odvodit „průřezové“ znění (cíle) standardu, přičemž je zřejmé, že tento standard bude řešen jak na úrovni systémové, tak na úrovni organizací (viz tabulku č. 11).

Tabulka č. 11: Předpoklady k zajištění kvality lidských zdrojů na úrovni organizací (struktura)

Oblast	Odpovědná „úroveň“ systému	Cíl standardu
Vzdělávání (školní)	Národní	Na trhu práce je dostatečný počet kvalifikovaných osob
Odměňování	Národní/Organizace	Jsou k dispozici odpovídající (systémové) zdroje financování Odměňování zajišťuje odpovídající kvalitu a personální stabilitu
Vyhledávání a výběr zaměstnanců	Organizace	Systém vyhledávání zaměstnanců je motivující a transparentní
Trénink zaměstnanců (uvedení do praxe)	Organizace	Trénink zaměstnanců zajišťuje ochranu klientů a kvalitu práce
Profesní rozvoj a další vzdělávání	Organizace	Jsou vytvořeny podmínky pro profesní rozvoj
Vedení a hodnocení zaměstnanců	Organizace	Vedení efektivní, inovativní a podpůrné, hodnocení zohledňuje výsledky případové práce

Měřitelnými indikátory pro naplnění „standardů“ v oblasti lidských zdrojů je v tomto případě například:

- Podíl kvalifikovaných osob působících v organizaci, tj. se vzděláním odpovídajícím zastávané pozici a délkou praxe (z výsledků jednotlivých organizací lze odvodit úroveň kvalifikace a délky praxe v rámci systému jako celku).
- Personální stabilita (fluktuace pracovníků v organizaci, délka pracovního poměru v organizaci atd.).

Poněkud sofistikovanějším výstupem reportingu na úrovni organizací mohou být výsledky hodnocení zaměstnanců, které by měly odrážet rovněž výsledky případové práce (viz tabulku č. 12).

Tabulka č. 12: Příklad standardů a indikátorů hodnocení kvality lidských zdrojů na úrovni organizací.

Standard	Indikátor	Výstupy
Úroveň kvalifikace zaměstnanců	Podíl kvalifikovaných osob působících v organizaci (se vzděláním odpovídajícím zastávané pozici a délkou praxe)	Informace pro vzdělávací systém, zda jsou kapacity příslušných oborů dostatečné
		Informace pro systém financování, zda se daří do oboru získávat kvalifikované pracovníky
Personální stabilita organizace	Míra fluktuace pracovníků v organizaci, průměrná délka pracovního poměru v organizaci, počet případů rodnin, u nichž došlo ke změně klíčového pracovníka) ³⁸⁰	Informace pro systém financování, zda se daří udržet kvalifikované pracovníky
		Informace pro organizaci, zda podmínky práce napomáhají personální stabilitě
Hodnocení zaměstnanců	Výsledky hodnocení zaměstnanců	Informace pro organizaci, zda vytvořené podmínky zajišťují odpovídající kvalitu případové práce

Z výše uvedených příkladů je patrné, že jde o kombinaci indikátorů založených na doložitelných údajích (důkazech) a indikátorů hodnocených (do jisté míry) subjektivním pohledem (zejména v oblasti výsledků hodnocení zaměstnanců).

V souvislosti s otázkou subjektivně hodnocených indikátorů se dostáváme k poměrně závažné otázce, kterou je věrohodnost vykazovaných údajů. Výsledky hodnocení zaměstnanců jsou nepochybně cenným indikátorem pro interní evaluaci organizací. V rámci interních pravidel (nebo i prostřednictvím podrobnějšího popisu standardu) lze například stanovit, že toto hodnocení probíhá minimálně jednou za 6 měsíců, že jsou k hodnocení využívány objektivní kritéria, tj. výsledky případové práce (viz kapitolu 12.2. této studie), existují mechanismy přezkoumatelnosti tohoto hodnocení atd. Z hlediska národní či regionální úrovně (a případně nezávislého monitorovacího mechanismu) je však klíčové, jak realizované hodnocení ovlivňuje výsledky organizace. Vracíme se tedy znovu k otázce formálního naplňování

³⁸⁰ V některých zahraničních metodikách je jako „měřitelný“ indikátor uváděna například skutečnost, že v průběhu roku nedošlo ke změně klíčového pracovníka ve více než ¼ případů.

standardů. Podle současné právní úpravy je považováno za dostačující, že toto hodnocení probíhá, resp. že je pro toto hodnocení zpracován písemný postup³⁸¹. Nově by však mělo být sledováno, zda se tento (a všechny ostatní procesní kroky) promítají do výsledků na straně cílové skupiny. Podobný princip by měl být uplatňován ve všech ostatních hodnocených oblastech³⁸². K hodnocení může být využit například „škálový“ systém, který byl prezentován v kapitole 9.2. této studie (příklad anglického systému hodnocení realizovaného organizací Ofsted), kdy je naplnění příslušného požadavku (standardu) hodnoceno stupni: vynikající – dobrý – vyžaduje zlepšení – neadekvátní.

Bylo již řečeno, že i při důrazu na kvalitu lidských zdrojů, nelze opomíjet procesní aspekty činnosti organizací. Také zde zpracovatel studie doporučuje určitou modifikaci pojetí standardů (viz příklady indikátorů v tabulce č. 13). Je zřejmé, že výsledky organizací zásadním způsobem ovlivňuje efektivní vedení. V současné době jsou však standardy zaměřeny na existenci interních dokumentů popisujících jednotlivé procesy. Nově by měla být hodnocena celková úroveň vedení organizace a jeho schopnost zajistit odpovídající výsledky. V praxi bude toto hodnocení probíhat kombinací autoevaluace a externího hodnocení. Objektivitu hodnocení zajistí kombinace pohledů managementu, zaměstnanců, klientů organizace a externího hodnotitele.

³⁸¹ Viz například kritérium 10a standardů kvality sociálních služeb nebo kritérium 8a standardů kvality sociálně-právní ochrany dětí (v příloze č. 2 prováděcí vyhlášky).

³⁸² Srov. například způsob hodnocení kvality veřejných orgánů ochrany dětí ve Velké Británii (místních úřadů) popsany v kapitole 9.2. této studie.

Tabulka č. 13: Příklad indikátorů v rámci hodnocení standardů efektivního řízení organizací.

Standard	Indikátor	Výstupy
Motivující vedení	Vedení je hodnoceno jako inspirativní, motivující a inovativní	Zpětná vazba pro management organizace
Stanovení cílů	Cíle organizace ve vztahu k cílové skupině jsou jasně stanoveny, je možné jejich ověření na bázi důkazů	Informace pro zadavatele, že cíle organizace odpovídají zadání ze strany systému
		Podklad pro management organizace při hodnocení cílů
Procesy v organizaci	Organizační procesy jsou transparentní a srozumitelné	Zpětná vazba pro management organizace
Dostupnost dat	Jsou k dispozici potřebné údaje pro klíčové rozhodovací procesy a hodnocení výkonů organizace (při zachování principů ochrany osobních dat)	Informace pro systém, že je optimálně nastaveno sdílení informací
		Podklad pro management organizace
Metodické vedení	Zaměstnancům jsou k dispozici potřebné metodiky a nástroje práce	Zpětná vazba pro management organizace
Vytvoření podmínek pro kvalitní případovou práci	Počet případů připadajících na jednoho zaměstnance činí maximálně x^{383} , je zohledňována náročnost této práce	Informace pro regionální a národní úroveň, že systémové podmínky pro výkon případové práce jsou nastaveny správně
		Zpětná vazba pro management organizace
Financování	Je zpracován plán financování organizace s udržitelností minimálně 3 let	Informace pro regionální a národní úroveň, že je správně nastaven systém financování
		Podklad pro hodnocení výsledků organizace ze strany managementu a zřizovatelů
Partnerství	Organizace navázala efektivní partnerství s dalšími poskytovateli služeb, komunitou, veřejnou správou, které se promítá do oblasti případové práce	Zpětná vazba pro všechny aktéry spolupráce

³⁸³ V zahraničních standardech se počet těchto případů pohybuje průměrně kolem 10. Podmínkou pro dosažení tohoto optimálního počtu jsou však zásadní opatření na vyšší (systémové) úrovni. Z tohoto důvodu zpracovatel studie přesný počet v návrhu standardu neuvádí.

Samostatným indikátorem, který zastřešuje všechny ostatní (resp. poskytuje jim zpětnou vazbu), jsou pak souhrnná hodnocení **výsledků případové práce**. V případě, že těchto výsledků není dosahováno, je namístě prověřit všechny výše uvedené procesy v rámci organizace a zjistit překážky, které brání dosahování odpovídajících výsledků. Metody a nástroje tohoto „širšího hodnocení“ jsou popsány v následující části této kapitoly.

13.3. Další nástroje řízení kvality

Standardy kvality, jejichž modifikovaná podoba byla popsána v předchozí části, jsou i přes možný vstup externích osob a subjektů (supervizor, inspekce atd.) vnímány na úrovni organizací především jako interní nástroj řízení kvality. Existují však i příklady „otevřenějších“ nástrojů řízení kvality, využívající interakce organizace s jinými organizacemi, veřejnou správou, akademickými pracovišti, rodinami atd.

Jako příklad lze uvést „širší“ **kvalitativní rámce**³⁸⁴, které zasazují standardy mezi další nezbytné nástroje řízení kvality. Podobu těchto kvalitativních rámců lze demonstrovat na jednom z příkladů z Velké Británie, konkrétně na rámci řízení kvality služeb pro děti uplatňovaném v hrabství Gloucestershire v jihozápadní Anglii (*Gloucestershire Children's Social Care Quality Assurance and Learning Framework*).³⁸⁵ Tento rámec je založen na několika obecných zásadách:

1. Jsou známy potřeby dětí a rodiny, pracovníci těmto potřebám rozumí.
2. Děti jsou vždy ve středu zájmu všech aktivit (přístup orientovaný na dítě).
3. Každé setkání a každá návštěva mají být pro děti a rodinu přínosem.
4. Je sledován dopad činnosti organizace (resp. organizace se snaží o lepší výsledky tohoto dopadu).

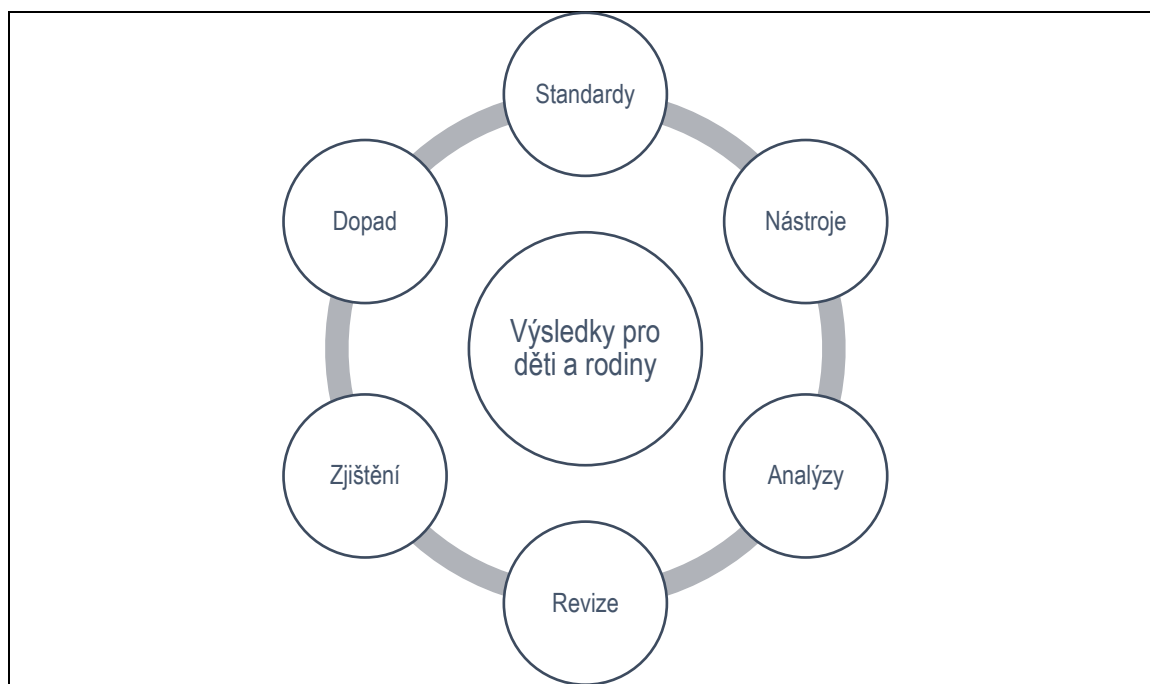
³⁸⁴ Viz např.: O'BRIEN, Mary – WATSON, Peter. *A Framework for Quality Assurance in Child Welfare*. National Child Welfare Resource Center for Organizational Improvement, 2002.

³⁸⁵ Dostupné z: <https://www.gloucestershire.gov.uk/health-and-social-care/children-young-people-and-families/childrens-social-care-quality-assurance/> [cit. 2018-01-28].

Kvalitativní rámec je složen ze šesti oblastí (viz graf č. 7):

- Standardy (*Standards*, včetně definice, co je cílem standardů).
- Nástroje (*Tools*, jaké jsou používány nástroje a techniky pro zjišťování kvality a pro testování nastavení a funkčnosti standardů).
- Analýzy (jaké jsou výstupy používání těchto nástrojů kvality)
- Revize (*Review*, funkčnost procesu zjišťování kvality; zároveň sledování, zda jiné organizace vykazují lepší výsledky).
- Zjištění (*Learn*, jaké dovednosti a znalosti byly získány v rámci procesu sledování kvality, co lze využít pro práci s dětmi a rodinami).
- Dopad (*Impact*, vliv na praxi, resp. jaké jsou dopady na děti a rodiny).

Graf č. 7: Schéma kvalitativního rámce péče o děti v hrabství Gloucestershire.



Hodnocení kvality probíhá několika způsoby. Základním nástrojem jsou pravidelné měsíční interní audity, které jsou zaměřeny na výsledky případové práce. Součástí monitoringu je rovněž pozorování individuální případové práce, týmové práce atd. Příslušné kauzy jsou vybírány manažerem kvality. Audity a související kroky pak provádí paralelně tři auditní týmy složené ze zástupců managementu organizace, sociálních pracovníků, nezávislých hodnotitelů a facilitátorů v oblasti ochrany dětí.

Počet auditovaných případů závisí na počtu členů týmu (1 případ na člena týmu/měsíc). Při auditu musí být zohledňován názor dětí a rodin a klíčového sociálního pracovníka. Druhý z týmů vybírá z auditovaných případů „vzorek“ (*sample*), na jehož základě moderuje diskusi o kvalitě a výstupech činnosti organizace. Třetí z auditních týmů formuluje na základě této diskuse doporučení (opatření) ke zvýšení kvality. Týmy se pravidelně střídají (tzn. že v průběhu tří měsíců každý z auditních týmů projde všemi rolemi v procesu řízení kvality). Na tyto audity navazují analýzy na úrovni managementu organizace a další výše popsané aktivity.

Jako další příklad lze uvést **systémy trvalého zvyšování kvality**. Určitou nevýhodou standardů kvality je skutečnost, že jednou naplněný standard je považován za definitivní řešení. Systémy trvalého zvyšování kvality vychází z koncepce „učící se organizace“. Jako příklad lze uvést jeden z výstupů iniciativy americké vládní agentury *Children's Bureau* (viz kapitolu 9.3. této studie)³⁸⁶. Jde o proces identifikace, popisu a analýzy silných a slabých stránek a následného testování a implementace řešení. Součástí je aktivní zapojení všech zaměstnanců organizace (management, střední management, pracovníci v přímé práci), dětí a rodin a dalších zúčastněných aktérů. Podobně jako v předchozím příkladu je využívána interakce s dalšími subjekty (existuje platforma pro sdílení nabytého know-how, příkladů dobré praxe atd.).

Tento proces je inspirativní i pro implementační fázi. Zahrnuje totiž různé fáze řízení kvality včetně fáze přípravné. Jako příklad lze uvést některá opatření, která je nutno realizovat před samotným zaváděním nástrojů řízení kvality do organizace. Jde například o zjištění, jaká data, metody a nástroje řízení kvality jsou v současné době využívána v rámci organizace a jaká jsou k dispozici v ostatních organizacích či systémech (analýza postupů řízení kvality). Dalším předpokladem je vytvoření týmu

³⁸⁶ Dostupné z:

<https://www.childwelfare.gov/topics/management/reform/soc/communicate/initiative/ntaec/octoolkits/continuous-quality-improvement/#phase=pre-planning> [cit. 2018-01-29].

v rámci organizace, který se bude systematicky zabývat otázkami řízení kvality (včetně identifikace motivovaných pracovníků, navázání spolupráce s externími odborníky), atd. Vytvoření odpovídajících podmínek již v rámci přípravné fáze bylo zahrnuto mezi obecné principy implementace (viz úvod kapitoly č. 17 této studie),

14. Návrh systému řízení kvality na územní a národní úrovni

14.1. Předpoklady zajištění kvality

Třetí úroveň monitoringu kvality je územní (komunitní a regionální) a národní úroveň. Podle původního záměru měla být řešena odděleně obecní, regionální a národní úroveň. V průběhu analytických prací však zpracovatel dospěl k závěru, že v integrovaném systému řízení kvality je nutno pro všechny úrovně veřejné správy uplatňovat obdobná pravidla a principy. Jedním z faktorů, který komplikuje systémové uchopení veřejné správy v České republice, je rozdělení úkonů mezi „výkon státní správy“ (přenesenou působnost) a kompetence svěřené samosprávám. Ačkoliv nelze v nejbližší době počítat s celkovou reformou veřejné správy, zejména pro sociální oblast je toto dělení nevhodné. „Partnerství“ při zajišťování pomoci dětem a rodinám musí být založeno na stejných principech bez ohledu, zda je „komunitou“ obec, region nebo celá společnost. Jedním z negativních důsledků zahrnutí výkonu sociálních práce do přenesené působnosti je vnímání sociální politiky jako jednoznačné odpovědnosti státu. Jak bylo demonstrováno v předchozích kapitolách, stát disponuje jen některými nástroji pomoci, státní struktury nejsou schopny reagovat na situaci v komunitě tak efektivně jako místní samosprávy atd.

Na rozdíl od předchozích „úrovní“ řízení kvality (případové práce a organizaci) je územní a národní úroveň z velké míry závislá na politickém rozhodování. Nezbytnou podmínkou je proto stanovení **základní koncepce (strategie)**³⁸⁷, která se promítá do klíčových rozhodovacích procesů (dodržování základních principů založených na ochraně nejlepšího zájmu dítěte, od toho se odvíjející právní úprava, fiskální politika ve vztahu k oblasti řešené touto studií atd.). Na národní úrovni je v současné době jako ucelený koncepční dokument k dispozici pouze *Národní strategie ochrany práv*

³⁸⁷ Jako příklady obdobných dokumentů v zahraničí lze uvést například strategie „Getting in Right“ ve Skotsku (dostupné z: <http://www.gov.scot/Topics/People/Young-People/gettingitright>) nebo Walesu (dostupné z: <http://dera.ioe.ac.uk/10867/1/091117gettingitrighten.pdf>), [vše cit. 2018-02-08].

děti, zmíněná v úvodu této studie. Tato strategie obsahuje rámcové cíle a hlavní zásady reformy systému, její časový horizont je však ohraničen rokem 2018 (přičemž velká část opatření zůstala nenaplněna).

Je tedy nutno stanovit na vládní úrovni **novou strategii** v oblasti ochrany dětí, která by měla zohlednit nejnovější trendy v oblasti ochrany dětí a (sociální) práce s rodinami. Základními podmínkami pro dosažení kvalitního systému péče ochrany dětí a péče o ohrožené děti v České republice (a tedy navrhovanými hlavními směry této strategie) by měly být:

1. Deinstitutionalizace systému ve všech jeho částech (jak na úrovni služeb, tak úřadů) spočívající v přesunu podpory a pomoci do co nejpřirozenějšího prostředí dítěte a rodiny (komunita, škola atd.), dodržování zásady gatekeepingu (včetně vytvoření podmínek pro naplňování této zásady).
2. Integrace hlavních nástrojů podpory rodiny (výše popsané sjednocení systému), tj. minimálně nástrojů sociální práce, hmotné pomoci a bydlení. Cílem podpůrných aktivit je snižování závislosti dětí a rodin na sociálním systému.
3. Sjednocení přístupů a postupů v rámci systému, založených na konceptu naplňování nejlepšího zájmu dítěte (ke sjednocování přístupů a postupů může přispět i vznik národních standardů ochrany dětí).
4. Změna reaktivní povahy systému (důraz na prevenci, systémový přesun finančních a lidských zdrojů do této oblasti).
5. Existence podpůrných mechanismů ve vztahu k pracovníkům působícím v systému ochrany dětí (vzdělávání, odměňování, metodická podpora).
6. Vznik jednotného systému řízení a monitoringu kvality.

Na základě výše uvedených „hlavních směrů“ navrhl zpracovatel v dalších částech této studie i příslušná opatření. Vládní strategie by měla představovat především určitý „závazek“ ve vztahu ke zvyšování kvality života dětí a mladých lidí (tzn. závazek, jehož naplňování lze ověřit). Na vládní strategii mohou navazovat obdobné

strategické dokumenty na regionální a místní úrovni. Je zřejmé, že realizace této strategie bude vyžadovat rozsáhlé změny stávající právní úpravy. Jako ideální a transparentní se jeví přijetí zcela **nového zákona o ochraně dětí a péče o ohrožené děti**, který by řešil i stávající roztříštěnost a nepřehlednost právní úpravy.³⁸⁸

Co se týče tématu monitoringu kvality, v analytické části dokumentu byl popsán současný stav systému péče o ohrožené děti, který fakticky znemožňuje hodnocení kvality vykonávaných činností v dlouhodobém horizontu či širším kontextu. Důvodem je skutečnost, že na dítě a rodinu působí celá řada vlivů, např. intervencí různých subjektů, poskytovaných služeb atd., které působí v různých subsystémech. Jednotného přístupu často nelze dosáhnout ani v rámci jedné organizace. Jako příklad lze uvést krajské úřady, v jejich rámci působí (pro oblast péče o ohrožené děti) tři klíčové odbornosti, tj. sociální, školská a zdravotnická, aniž by došlo k hlubší koordinaci. Jde o stav, který kopíruje roztříštěnost systému na národní úrovni, kde je (vzhledem k organizačnímu oddělení jednotlivých úseků ministerstev) ještě silnější. Prvním ze zásadních předpokladů pro efektivní řízení kvality je výrazné **zjednodušení organizační struktury**, resp. sjednocení systému péče o ohrožené děti. Nelze řídit systém s tak komplikovanou organizační strukturou, nevyjasněností kompetencí a odpovědnosti, a to na žádné z uvedených úrovní, neboť resortismus zasahuje nejenom do činnosti jednotlivých organizací (které jak bylo popsáno v předchozím textu často fungují v několika „režimech“, přičemž každý z nich má jiné požadavky na řízení kvality), ale i do samotné případové práce, neboť nejsou vyjasněna pravidla činnosti, odpovědnost atd.

³⁸⁸ V minulých letech bylo zpracování věcného návrhu obdobného zákona několikrát zařazeno do plánu legislativních prací vlády, k jeho předložení do vlády a dalšího legislativního procesu však nedošlo. Úkol k přijetí tohoto zákona obsahuje i *Národní strategie ochrany práv dětí*.

Není účelem této studie navrhnout způsob tohoto sjednocení, tomuto tématu se ostatně v minulosti věnovaly samostatné analýzy³⁸⁹. Jednou z možností je úplné **organizační sjednocení systému** (například pod jedno ministerstvo, potažmo jeden odbor krajského úřadu atd.)³⁹⁰. V případě, že toto sjednocení nebude z různých důvodů realizovatelné (tato otázka zcela závisí na politickém rozhodování), je nutno vytvořit alespoň funkční propojení jednotlivých „součástí“ systému (jednotné přístupy a postupy, informační propojení, jednotná pravidla hodnocení atd.). Jedním z těchto „sjednocujících“ opatření mohou jednotné standardy ochrany dětí, jimiž by byl povinen se řídit každý subjekt, který v systému péče o ohrožené děti působí, a jednotný mechanismus sledování a hodnocení kvality.

Nezbytným opatřením je zavedení nových pravidel financování (nebo alespoň souhrnné sledování finančních toků včetně hodnocení efektivity, jednotný informační systém ochrany dětí atd.). Tato pravidla by měla směřovat k určité **garanci financování**. Může jít například o zavedení zásady, že za naplňování zakázky ze strany veřejné správy přísluší úhrada³⁹¹. Ačkoliv se podobná zásada může jevit jako

³⁸⁹ Například již citovaný Návrh optimalizace řízení systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti.

³⁹⁰ K tomu sjednocení došlo v řadě zemí se shodnou výchozí pozicí „postkomunistického systému“, například v Polsku nebo na Slovensku. V západoevropských zemích je integrovaný systém ochrany dětí a existence jednoho odpovědného rezortu (ať jde o ministerstva pro rodinu, ministerstva sociální péče nebo ministerstva školství jako je tomu ve Velké Británii) běžnou záležitostí. I zde je však možno nalézt určité výjimky. Jednou z nich je Nizozemí, kde je na centrální úrovni je odpovědnost rozdělena (podobně jako v České republice) mezi několik ministerstev. V roce 2015 byla provedena rozsáhlá reforma péče o ohrožené děti, která decentralizovala odpovědnost na úroveň obcí. Z pohledu České republiky a připravovaných změn je vhodné výsledky této reformy (která zahrnuje i otázku i inkluzivního vzdělávání atd.) sledovat.

³⁹¹ Za vzor lze využít například právní úpravu ze Spolkové republiky Německo, která v VIII. knize spolkového sociálního zákoníku (hlava třetí, § 78a a násl. SGB VIII) upravuje způsob uzavírání smluv o poskytování služeb, stanovení výše úhrad, činnost rozhodčího orgánu pro případ sporů, odpovědnost příslušných úrovní veřejné správy za úhrady jednotlivých druhů služeb atd. Tyto dohody stanovují druh, cíl a kvalitu poskytovaných služeb; cílovou skupinu služeb;

samozřejmost, v České republice je mnoho typů veřejných subvencí odděleno od prokazatelných výkonů, nebo nezávisí na kvalitě těchto výkonů (je například poskytována souhrnná dotace podle počtu klientů, aniž by se zjišťovala intenzita práce s klienty nebo výsledky na straně cílové skupiny).

Cílem nových pravidel financování služeb na podporu rodin a péče o ohrožené děti by mělo být především vytvoření prostoru pro plánování služeb, vytváření podmínek pro osobní a profesní rozvoj zaměstnanců. Zároveň by došlo k vyjasnění vztahů mezi „zadavateli“ a „dodavateli“³⁹². S tím ovšem souvisí nutnost jednoznačného **stanovení odpovědnosti jednotlivých subjektů** (odpovědnost za řízení případové práce, odpovědnost za poskytování služeb, odpovědnost za systémové nastavení, odpovědnost za hodnocení a kontrolu atd.). Tím se vracíme zpět k otázce nutných organizačních změn (sjednocení). Oproti stavu, kdy je odpovědnost (či kolektivní neodpovědnost) rozdělena mezi řadu dílčích orgánů (státních, samosprávných atd.), je nutno v případě veřejné správy přenést tuto odpovědnost (ale i potřebné kompetence a zdroje) v posloupnosti stát – kraj – obec, na příslušné politické reprezentace, které rozhodují o strategiích, finančních zdrojích a způsobu managementu úřadů.

Důležitým faktorem ovlivňujícím oblast kvality je **zohledňování názoru cílové skupiny**. Zde je nezbytným předpokladem intenzivní (řízená) komunikace s cílovou skupinou během „tranzitní“ fáze (na základě zpracované komunikační strategie).³⁹³ Z dlouhodobého hlediska je nutno vytvářet podpůrné mechanismy pro zapojování

požadavky na technické a materiální vybavení služeb; požadavky na kvalifikaci personálu; výši odměn závislých na výkonu.

³⁹² V tomto vztahu však musí existovat kompetence na obou stranách, tzn. dovednost správně definovat (zadat) zakázku a dovednost zakázku odpovídajícím způsobem realizovat.

³⁹³ Komunikační strategie by měla řešit nejenom otázku zapojení cílové skupiny a zohledňování jejího názoru během realizovaných systémových změn, ale komplexně pojmut komunikaci i dalšími cílovými skupinami (pracovníky v systému a dalšími zástupci odborné veřejnosti, managementem organizací, zástupci politické reprezentace atd.).

děti a mladých lidí do rozhodovacích a monitorovacích mechanismů, profesionální advokační a nezávislé monitorovací aktivity atd.

14.2. Nástroje řízení kvality

Zatímco pro řízení kvality případové práce a organizací existuje řada různých metod a nástrojů, na územní a národní úrovni je hlavním nástrojem **strategické řízení** (stanovení cílů, strategie a úkolů k jejich dosažení a kontrola jejich naplnění. Rizikem strategického řízení (zejména v případě procesů v oblasti veřejné správy) je jeho neefektivita v případech, kdy jsou cíle stanoveny jen velmi obecně. Je proto vhodné stanovit pro kontrolu stanovených cílů a úkolů jednoznačné indikátory (např. nastavit „měřitelný“ standard, jehož má být dosaženo).

Na této úrovni řízení kvality bude vzhledem k širší témat nutná rovněž **systematická spolupráce s výzkumnými institucemi a akademickou sférou**. Některé podklady pro hodnocení míry naplnění cílů strategického plánování nelze získat jinak než formou vývěrových šetření, výzkumů atd. Zejména je nutno touto formou ověřovat, zda indikátory zvolené pro hodnocení „výkonu“ systému (několik indikátorů je navrženo i v rámci této studie) skutečně vypovídají o kvalitě života (ohrožených) dětí a rodin.

Jedním z nástrojů hodnocení bude rovněž **reporting z úrovně organizací** (resp. případové práce), který ovšem předpokládá existenci funkčního informačního systému. Jde o modifikaci současného „výkaznictví“, které je podle zjištění souběžně zpracované analýzy³⁹⁴, v řadě položek nejasné (což může vést k chybnému vykazování dat) a nepřináší potřebné informace ani pro oblast přímé případové práce, ani pro klíčové rozhodovací procesy na vyšších úrovních. Určité návrhy na úpravu a hodnocení využitelnosti dat vykazovaných současně době jsou součástí této studie (viz kapitolu 14.4. a přílohu této studie).

³⁹⁴ *Analýza současného způsobu sběru a vyhodnocování dat v systému péče o ohrožené děti.* Brno: Augur Consulting, 2017, s. 101.

V úvodní kapitole návrhové části byla otevřena otázka jednotných standardů péče o ohrožené děti včetně „zastřešujících“ **národních standardů ochrany dětí**. Ty by měly zahrnovat nejenom průřezové principy ochrany dětí a podpory rodin (ty se promítají i do standardů případové práce a standardů na úrovni organizací)³⁹⁵, ale rovněž definovat cíle systému na územní i národní úrovni. Existuje však i varianta, že v otázce principů se standardy odkážou na poměrně podrobný rozbor „nejlepšího zájmu dítěte“ provedený Všeobecným komentářem č. 14 Výboru pro práva dítěte a zaměří se na opatření systémové povahy. I v tomto případě však bude nutno stanovit **měřitelné indikátory** (viz kapitolu 14.3. této studie). Vzhledem k současné situaci v České republice je nezbytné, aby standardy, resp. strategie k jejich zavedení měli i určitý „tranzitní“ charakter. To znamená, že je třeba nejenom definovat cílový stav (nastavit standard), ale zároveň navrhnout opatření, jak tohoto stavu bude dosaženo.

Podrobná specifikace standardů ochrany dětí přesahuje rámec této studie. Jde o samostatný úkol, vyžadující širokou diskusi za účasti expertů, zástupců politické reprezentace i zástupců cílové skupiny. Zpracovatel této studie jako podklad pro tuto diskusi připravil v jednotlivých kapitolách návrhové části definice oblastí, které by měly být těmito standardy řešeny. Je nutno předeslat, že standardy systémové povahy se nemusí nutně týkat jen oblasti sociální práce, ale mohou upravovat všechny oblasti klíčové pro ochranu dětí (například oblast vzdělávání, justice atd.).

14.3. Parametry hodnocení

V analytické části dokumentu byly popsány přístupy řízení kvality založené na konceptu **kvality života**. Bylo rovněž uvedeno, že určitým odrazem kvality života dítěte je naplňování jeho nejlepšího zájmu. Tento zájem však ovlivňuje prostředí, kde dítě (jeho rodina) žije, příležitosti, které se dítěti (rodině) dostává a řada dalších faktorů. Objektivní hodnocení všech těchto faktorů a z toho odvození hodnocení

³⁹⁵ Hodnocení naplňování těchto standardů probíhá formou monitoringu (zda jsou či nejsou tyto principy v praxi naplňovány).

„výkonů“ systému péče o ohrožené děti, je velmi komplikované. Co se týče širších sociálních skupin (sociálního prostředí), měření kvality života probíhá zpravidla na bázi souhrnných indexů, které zahrnují vybrané údaje sociálního, demografického a ekonomického charakteru.³⁹⁶ Vedle studií popisujících tyto souhrnné indikátory kvality života (tj. indikátory, které se vztahují na společnost nebo na území jako celek) jsou k dispozici i nepočtené výzkumy, které se zaměřují na otázky kvality života užších sociálních skupin, například osob ohrožených sociálním vyloučením³⁹⁷. Problematikou indikátorů vypovídajících o míře ohrožení dětí se zabývala uceleným způsobem pouze již zmiňovaná *Sociodemografická analýza*.³⁹⁸

Vytvoření indikátorů sledujících výkony systému ochrany dětí jako celku je poměrně komplikovaným procesem, který musí být doprovázen jejich pilotním ověřením a souběžnou výzkumnou činností. Než bude vytvořena jejich ucelená podoba (jde o jedno z opatření navrhovaných touto studií), doporučuje zpracovatel v mezidobí provést **výběr několika indikátorů**, o nichž lze již v současné době s určitou mírou jistoty předpokládat, že vypovídají o kvalitě života ohrožených dětí v České

³⁹⁶ POTŮČEK M., a kol. (2002), s. 112. Například *indikátory kvality života pro kraje z roku 2002* obsahovaly data o demografickém vývoji (například počet obyvatel, věková struktura, přirozený přírůstek, sňatečnost a rozvodovost, urbanizace – počet obyvatel ve městě), kriminalitě a sociální patologii (počet trestných činů a celkem a ve vybraných kategoriích), ze sociální oblasti (míra nezaměstnanosti, podíl nezaměstnaných ve věku od 15 do 29 let, počet uchazečů o jedno pracovní místo, průměrná hrubá měsíční mzda, průměrná výše důchodu), o zdravotní péči (úmrtnost, kojenecká a novorozenecká úmrtnost, počet lékařů na 1000 obyvatel, počet lůžek v nemocnicích na 1000 obyvatel, procento pracovní neschopnosti), vzdělání (počet studentů na gymnáziích a středních odborných školách), bytové výstavbě (počet bytů a dokončených staveb, jejich hodnota), ekonomická data (například HDP, počet podnikatelů, živnostníků a svobodných povolání, míra ekonomické aktivity) a údaje z environmentální oblasti (například množství emisí, produkce odpadu, investice na ochranu životního prostředí atd.).

³⁹⁷ *Vyhodnocení soustavy indikátorů Strategie sociálního začleňování České republiky pro roky 2014 až 2020*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i., 2016; *Indikátory strategie chudoby a sociálního vyloučení*, Brno: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i., 2013.

³⁹⁸ Viz poznámku č. 98.

republiky. Zpracovatel analýzy (vědom si zároveň současného stavu výkaznictví a statistik a s tím spojenou otázkou dostupnosti dat³⁹⁹), doporučuje pro úvodní fázi sledování tyto „pilotní“ indikátory:

- **Indikátor chudoby:** počet rodin s dětmi, kteří jsou příjemci dávky pomoci v hmotné nouzi příspěvek na živobytí (zdrojem informací může být například již existující Jednotný informační systém práce a sociálních věcí).
- **Indikátor bydlení:** počet a podíl rodin s dětmi, které žijí bez stabilního bydlení, tj. na ubytovnách, azylových domech, v krátkodobých pronájmech (informace vykazovaná příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností, výsledky statistických šetření).
- **Indikátor vzdělání:** počet dětí, které navštěvují školská zařízení mimo hlavní vzdělávací proud, tj. speciální školy, praktické školy atd.; podíl mladých osob předčasně opouštějících vzdělávací systém (zdroje: školská statistika, případně informace vykazovaná příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností).
- **Indikátor bezpečné péče:** počet dětí týraných a zneužívaných (informace vykazovaná příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností).
- **Indikátor přímého ohrožení:** kriminalita mezi dětmi a vůči dětem, resp. děti jako pachatelé trestných činů a děti jako oběti trestných činů (informace vykazovaná příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností, doplněná policejními a justičními statistikami).
- **Indikátor náhradní péče:** počet dětí, které vyrůstají mimo rodinu, přičemž budou sledovány zvláště děti vyrůstající v institucionální výchově a v náhradní rodinné péči a příčiny odebrání dětí z péče vlastních rodičů nebo jiných osob odpovědných za výchovu dítěte (informace vykazovaná příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností).

³⁹⁹ Při formulaci tohoto návrhu zpracovatel sledoval také faktor „jednoduchosti“. Většina stávajících soustav indikátorů se vyznačuje vysokými nároky na rozsah shromažďovaných a vyhodnocovaných dat, což limituje jejich praktické využívání.

Data sledovaná v časových řadách by měla vypovídat o trendech v příslušném správním území. Vypovídající hodnoty mají přitom procentuální podíly dětí v populaci jako celku, neboť zohledňují i faktor „vnitřní“ migrace rodin (stěhování mezi správními obvody), a dále podíly výše uvedených skupin dětí na populaci na regionální a místní úrovni.⁴⁰⁰

Indikátor chudoby byl zvolen na základě dřívějších výzkumů prokazujících souvislosti mezi chudobou (sociálním vyloučením) a dalšími skutečnostmi negativně zasahujícími do naplňování nejlepšího zájmu dítěte. Jde například o zhoršený přístup k běžným komunitním službám (vzdělávacím, zdravotním atd.), ale také o souvislost mezi sociálním vyloučením a rizikem odebrání dítěte z péče vlastních rodičů.⁴⁰¹ Počet příjemců dávky pomoci v hmotné nouzi „příspěvek na živobytí“ vypovídá o velikosti skupiny osob, žijících na samé hranici životního minima. Díky údajům z dávkových systémů lze velikost této skupiny sledovat velmi dynamicky v měsíčních intervalech. Jako doplňkový údaj lze pro sledování míry ohrožení dětí chudobou využívat již existující mechanismy, zejména souhrnný indikátor počtu (podílu) osob ohrožených sociálním vyloučením⁴⁰² (resp. podíl osob mladších 18 let nebo domácností pečujících o děti)⁴⁰³.

⁴⁰⁰ Zpracovatel záměrně vybíral údaje, které by měly být dostupné i na úrovni správních obvodů obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. V této souvislosti zmíněná *Sociodemografická analýza* (2014) poukázala na skutečnost, že v případě některých důležitých údajů jsou statistickou jednotkou okresy, které však nehrají v soustavě orgánu ochrany dětí významnější roli.

⁴⁰¹ K tomu viz rovněž *Sociodemografická analýza* (2014).

⁴⁰² Jde o indikátor složený ze tří dílčích indikátorů: míra ohrožení chudobou (podíl osob s ekvivalizovaným disponibilním příjmem pod hranicí chudoby, který činí 60 % národního mediánu); materiální deprivace (podíl osob, které si nemohou dovolit čtyři z devíti definovaných položek); osoby žijící v domácnostech s nízkou pracovní intenzitou. Souhrnný indikátor byl vytvořen na úrovni EU jako jedna z alternativ pro účely plnění cílů Strategie Evropa 2020, a to na základě dat ze šetření EU-SILC, jehož jednotná metodika zaručuje srovnatelnost napříč členskými státy EU (k tomu viz poznámku č. 88).

⁴⁰³ V roce 2016 bylo v České republice ohroženo chudobou 14,1 % osob mladších 18 let, a 37 % domácností tvořených jedním dospělým a alespoň jedním závislým dítětem. Dostupné z:

Dalším klíčovým faktorem výrazně ovlivňujícím kvalitu života dítěte (ale například i efektivitu sociální práce s rodinou) je **stabilní bydlení**. Zde jsou navrhovány dva zdroje informací. Jednak údaje „vykazované“ obecními úřady obcí s rozšířenou působností, které mohou sloužit jako zpětná vazba pro územní úroveň (situace v dané obci či regionu, porovnání se situací v jiných územních celcích). Vzhledem k určité migraci cílové skupiny však může docházet k určitému zkreslení souhrnných údajů, proto je navrhováno komparovat takto získaná data s údaji získanými prostřednictvím statistických zjišťování.

Ve všech citovaných výzkumech týkajících se otázek sociálního vyloučení, chudoby atd. je jako jeden z klíčových faktorů uváděn **přístup dětí ke vzdělání**. Právo na odpovídající vzdělání je jedním ze základních prvků tvořících nejlepší zájem dítěte. Vzdělání zásadním způsobem ovlivňuje celý další život jedince. Z tohoto důvodu se doporučuje sledovat:

- a) Podíl dětí, které stojí „mimo“ hlavní vzdělávací proud (tato otázka je spojena se samostatným tématem inkluzivního vzdělávání, marginalizací určitých skupin dětí a mladých lidí).
- b) Podíl mladých lidí, kteří předčasně opouštějí vzdělávací proces (tedy bezprostředně po ukončení základního vzdělání, či dokonce bez ukončeného základního vzdělání), a jsou tedy v dalším životě výrazně limitováni v profesním uplatnění apod.

Další dva indikátory sledují **bezprostřední ohrožení dětí**. Jde v první řadě o **indikátor bezpečné péče** sledující počty dětí zneužívaných a týraných. Oproti současnému stavu se doporučuje vypustit kategorii „zanedbávání péče“⁴⁰⁴, která je

<https://www.czso.cz/csu/czso/prijmy-a-zivotni-podminky-domacnosti-2016>, zde tabulka č. 19 [cit. 2018-01-24].

⁴⁰⁴ Jde o vazbu na § 53 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

posuzována velmi subjektivně a zkresluje celkové údaje o nejvíce ohrožených dětech. Částečně je tato kategorie nahrazena sledováním příčin odebrání dětí z péče rodičů (viz níže). V rámci této kategorie je navrhováno sledovat počty a podíly zneužívaných a týraných dětí:

- Vyrůstajících v péči vlastních rodičů.
- Vyrůstajících v náhradní rodinné péči.
- Vyrůstajících v institucionální péči.

Indikátor přímého ohrožení sleduje kriminalitu mezi dětmi a vůči dětem, resp. dětmi a mladými lidmi jako pachateli protiprávních činů, a dětmi jako oběťmi trestných činů mimo samostatně sledovanou kategorii týrání a zneužívání dětí. V rámci tohoto indikátoru je navrhováno sledovat jednotlivé kategorie protiprávní činnosti (majetková, násilná či jiná protiprávní činnosti), případně i výši a druh sankcí. V případě dětí jako obětí trestných činů jde rovněž o četnost a charakter protiprávní činnosti, která byla vůči dětem a mladým lidem spáchána. Informace vykazované obecními úřady obcí s rozšířenou působností, které jsou odpovědné za pomoc dětem, které se staly oběťmi protiprávního jednání, ale zároveň za pomoc dětem a mladým lidem v pozici původce protiprávního jednání (sociální kuratela pro děti a mládež), se doporučuje komparovat údaji z policejních a justičních statistik.

Zásadním zásahem do života dítěte je odchod z vlastní rodiny. Doporučuje se proto věnovat mimořádnou pozornost **indikátoru náhradní péče**, který vypovídá o tom, jak se daří v příslušném správním obvodu podporovat vlastní rodiny dětí v péči o děti (zpracovatel vychází z přesvědčení, že existuje přímý vztah mezi dostupností služeb pro rodiny a bydlení, přístupem k rodinám atd. na straně jedné a zajištění tzv. gatekeepingu na straně druhé). V rámci tohoto indikátoru se doporučuje sledovat děti podle věkových skupin: 0 až 6 let, 7 až 12 let, 13 až 18 let a podle typů náhradní péče (dle typu ústavního zařízení, typu náhradní rodinné péče). Zvláštní pozornost je nutno věnovat dětem ve věkové skupině 0 až 6 let, které jsou umisťovány do institucionální péče (viz tabulku č. 14).

Tabulka č. 14: Struktura dat sledovaných v rámci indikátoru „náhradní péče“

Indikátor	Hlavní ukazatel
Náhradní péče	Počet dětí vyrůstajících mimo vlastní rodinu
Z toho chlapci	Podíl chlapců
Z toho dívky	Podíl dívek

Věková skupina	0 až 6 let	7 až 12 let	13 až 18 let
Příbuzenská péče	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Péče cizích osob	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Náhradní rodinná péče celkem, z toho:	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Osobní péče poručníka	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Pěstounská péče	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Pěstounská péče na přechodnou dobu	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Péče jiné osoby	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Věková skupina	0 až 6 let	7 až 12 let	13 až 18 let
Dětský domov pro děti do 3 let věku	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Dětský domov	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Dětský domov se školou	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Výchovný ústav	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Diagnostický ústav	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Domov pro osoby se zdravotním postižením	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Institucionální péče celkem	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí
Počet dětí v náhradních typech péče celkem za příslušnou věkovou skupinu:	Počet dětí	Počet dětí	Počet dětí

V rámci tohoto indikátoru se na úrovni orgánů sociálně-právní ochrany dětí doporučuje sledovat podrobně také **příčiny odchodu dětí z péče vlastních rodičů** (viz tabulku č. 15). U jedné rodiny může jít o kombinaci příčin. Je však důležité

sledovat trendy v jednotlivých oblastech (četnost příčin) a reagovat na ně adekvátními formami podpory a pomoci.

Tabulka č. 15: Návrh indikátorů v rámci sledování příčin odebrání dítěte z péče vlastních rodičů

Nedostatečné rodičovské kompetence
Chudoba rodiny
Zdravotní stav rodiče nebo jiné osoby odpovědné za východu dítěte
Ztráta bydlení
Zanedbávání dítěte
Zdravotní stav dítěte
Závislost dítěte na návykových látkách
Závislost rodiče na návykových látkách
Zneužívání a týrání dítěte, domácí násilí
Další příčiny

Navrhované **pilotní indikátory** samozřejmě nepokrývají všechny oblasti nejlepšího zájmu dítěte a pro docílení definitivní verze je nutné další dopracování. V dalších obdobích je možno rozšiřovat (v závislosti na vývoj informačních systémů) oblasti sledování. Za velmi významnou lze například označit otázku dostupnosti **zdravotní péče** pro děti a mladé lidi.

Sledovanou skupinou by pak neměly být pouze děti, ale i **mladí lidé (do 26 let věku)**. Z hlediska systému je doporučeno sledovat následující indikátory:

- Nezaměstnanost mezi mladými lidmi ve věku do 26 let.
- Počet mladých lidí, kteří po dosažení zletilosti pokračují ve vzdělávání.
- Počet mladých lidí do 26 let bez stabilního bydlení (bezdomovci, ubytovny, azylové domy).

- Počet mladých lidí do 26 let, příjemců dávek pomoci v hmotné nouzi.
- Kriminalita mezi mladými lidmi do 26 let.

14.4. Otázka získávání dat a jejich využívání na územní a národní úrovni

Se sledováním výše navržených indikátorů úzce souvisí otázka **získávání relevantních dat a způsob jejich zpracování na územní a národní úrovni** (resp. jejich využití pro rozhodovací procesy a monitoring kvality). Zavedení efektivního systému vyžaduje zásadní změny v současném systému sběru dat a jejich vyhodnocování. V současné době jsou klíčovými zdroji informací pro systémovou úroveň **výkazy**, zpracovávané do podoby souhrnných statistických dat. V oblasti ochrany dětí jde zejména o výkaz o výkonu sociálně-právní ochrany, a dále o školské a zdravotnické statistiky. Určité informace lze získat rovněž z údajů shromažďovaných a vykazovaných v oblasti sociálních služeb.

Stávající výkaznictví (ve všech částech systému péče o ohrožené děti) se soustřeďuje na data kvantitativní povahy, které přináší určité informace o objemech výkonů (počtech klientů, počtech zaměstnanců, počtech úkonů v rámci určité činnosti atd.), ale nikoliv o intenzitě práce či dokonce o jejích výsledcích. Lze to demonstrovat na nejběžnějších výkazech, jimiž je již zmíněný výkaz o sociálně-právní ochraně dětí (V MPSV 20-01) či výkaz o výkonu sociální práce (V MPSV 26-01). První z výkazů obsahuje celou řadu údajů kvantitativní povahy např. o počtech řešených případů (nic o jejich časové náročnosti), počtech dětí umístovaných do ústavní péče (srovnání se školskými statistikami však pro rozdílné období sběru dat není možné) atd. Druhý z výkazů eviduje počet klientů v daném roce v příslušných skupinách, přičemž pro systém péče o ohrožené děti je důležitá kategorie „občané propuštění ze školských zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy“. Lze tedy zjistit, kolika mladým lidem opouštějícím ústavu byla poskytována pomoc, nic však již o formách této pomoci nebo její účinnosti.

Vykazované údaje o ohrožených dětech a rodinách, službách pro tuto cílovou skupinu apod. nejsou na systémové úrovni cíleně propojovány (to platí

i o metodologii sběru dat, která je „unikátní“ pro každý jednotlivý výkaz). Výkazy jsou navázány na příslušné útvary ministerstva. Každý útvar (ať na úrovni ústředního orgánu, kraje atd.) sleduje dlouhodobě pouze „svůj“ výkaz nebo soubor údajů a pracuje s ním bez širších souvislostí. I v jednom výkazu přitom může docházet k duplicitě dat. Jedno dítě může ve vykazovaném období projít několika typy péče a je tak opakovaně „započítáno“ do různých ukazatelů.

Většina dnes vykazovaných údajů tedy postrádá širší kontext, a je proto pro účely monitoringu kvality systému (ale i „obecné“ řízení systému) sama o sobě nevyužitelná. To se týká průřezově všech typů dat. V rámci dotačních řízení jsou například vykazovány ekonomické ukazatele služeb, aniž by byly sledovány výsledky na straně cílové skupiny. Statistiky sledují počty dětí v jednotlivých typech náhradní péče, aniž by postihovaly důvody odchodu dětí z rodiny, další budoucnost dětí po opuštění služby nebo péče a další důležité dopady na život dítěte. Strohá informace o počtu pracovníků bez zařazení do širšího kontextu počtu klientů, výkonů organizace apod., je rovněž pouze bezvýznamným statistickým údajem. Výkaznictví je proto často vedeno jen formálně (navíc přesvědčení respondentů, že s vykazovanými údaji se dále nepracuje, nebo pochybnosti o jejich využitelnosti vedou k nedbalému sběru dat či nepřesnostem).

Není úkolem této analýzy vytvářet ucelený systém sledování dat v systému péče o ohrožené děti (jak bylo řečeno, této problematice se věnuje samostatná analýza). Tato studie však předkládá návrh údajů, které jsou využitelné pro navrhovaný systém monitoringu kvality. Zpracovatel přitom vyšel z **okruhu dat, která jsou již dnes vykazována a sledována** (úvodní fáze, která rozšiřuje a modifikuje stávající systém výkaznictví), určil jejich relevanci pro oblast monitoringu kvality a možné využití a navrhl doplnění či úpravy těchto vykazovaných údajů⁴⁰⁵.

⁴⁰⁵ Viz přílohu této studie, která obsahuje návrh změn a doplnění příslušných výkazů pro pilotní ověření v rámci přípravy statistického monitorovacího systému sociálně-právní ochrany dětí.

Byla rovněž zmíněná otázka územních statistických jednotek či sledovaných období. Z hlediska územních statistických jednotek je třeba docílit stavu, kdy jsou všechna klíčová data sledována alespoň na úrovni obce s rozšířenou působností (informační systém by však mohl umožnit sledování za každou obec, což odpovídá navrhovanému konceptu „komunitní“ odpovědnosti). Přitom je vždy třeba rozlišovat, zda data budou sbírána pro národní a územní úroveň monitoringu kvality nebo za úroveň jednotlivé organizace (služby či úřadu). Základní data o ohrožení dětí, odchodech dětí z péče rodičů atd. budou zpravidla využívána pro sledování kvality života dětí, nastavení služeb podpory a pomoci rodinám a dětem na všech úrovních systému. Mnohé údaje vykazované v současnosti nejsou pro monitoring kvality relevantní, mohou případně sloužit pro sledování výkonu uvnitř organizace, nastavení počtu pracovníků atd.

Co se týče časových období, většina údajů je sledována za kalendářní rok, školská statistika pracuje s rokem školním. Doporučuje se proto zvážit sjednocení referenčního období. Určitou komplikací přitom představuje stanovení „rozhodného“ data. Termín 31. 12. každého kalendářního roku odpovídá „výkonovému“ modelu, neboť je vázán na dané rozpočtové období. V životě dítěte však toto datum nepředstavuje žádný milník. Tím jsou však často začátky školního roku (vstup do vzdělávacího procesu, přestupy mezi školami atd.). Z hlediska perspektivy dítěte se proto jeví jako vhodnější referenční datum 1. 9. nebo 30. 6. Tato změna by však znamenala zásadní zásah do současného systému výkaznictví. Dalším nutným krokem by bylo (při logickému propojení sledování „výkonů“ a jejich dopadu na život dětí a rodin) sledovat činnost všech aktérů a systému jako celku k tomuto datu.

Výše popsané systémy výkaznictví by však i přes navrhované úpravy trpěly zásadním nedostatkem, kterým je **neaktuálnost údajů**. Data jsou k dispozici se zpožděním minimálně jednoho roku. Skutečně systémové a přínosné řešení může zajistit pouze existence **sofistikovanějšího systému sběru a zpracování dat**

(informačního systému ochrany dětí)⁴⁰⁶. Údaje o dětech v systému je nutno v mnoha případech sledovat on-line, bez velkého (minimálně půlročního) časového zpoždění. Existence informačního systému by ovlivnila i celkovou podobu reportingu, bylo by zajištěno propojení relevantních dat apod.

Sledování kvality systému je nutno realizovat na základě alespoň **částečně měřitelných indikátorů**. Problémem sledování kvality života je metodologická i realizační komplikovanost. U přístupu založeného na sledování kvality života určité skupiny obyvatel je nutno provádět sběr dat za určité území. V České republice jsou některá sociodemografická data sledována prostřednictvím standardních statistických zjišťování. Jen ojediněle jsou však v systému ohrožených dětí využívána pro hodnocení kvality systému nebo pro jeho řízení. Je tedy nutno **nastavit systém sledování dat**:

- a) Z perspektivy konkrétního dítěte (sledovat základní parametry ovlivňující kvalitu života dítěte, „průchod“ dítěte systémem atd.).
- b) Z perspektivy kapacity a výkonu služeb (celkový počet klientů, výkonů, pracovníků).

14.5. Otázka sledování „efektivity“ sociální práce

V analytické části této studie byl v souvislosti s koncepty založenými na přístupu *New Public Management* zmíněn tlak na prokazování ekonomické efektivity sociální práce, tj. na poměrování jejích nákladů a přínosů. Byly rovněž prezentovány limity tohoto přístupu. V případě, že bude ekonomická efektivita sociální práce v systému péče o ohrožené děti skutečně sledována, musí nutně začínat opět na úrovni případové práce. Požadavek na sledování nákladů, které jsou hrazeny z veřejných zdrojů, je jistě oprávněný. V rozhodovacích procesech hrají ekonomické ukazatele velmi důležitou roli. Totéž platí pro procesy monitoringu kvality (sledování poměru

⁴⁰⁶ Vznik informačního systému v oblasti ochrany dětí předpokládá (byť ve velmi redukované podobě) již stávající právní úprava (§ 53a zákona o sociálně-právní ochraně dětí).

kvalita/cena). Na úrovni případové sociální práce je však nutno hledat proporcionalitu mezi přístupem „manažerským“ a etickým⁴⁰⁷. Velmi důležitým faktorem je též ochrana osobních či citlivých údajů. V případě, že budou vyvíjeny sofistikovanější systémy „sledování“ nákladů na jednotlivou rodinu (současné technologie takové propojení různých databází nepochybně umožňují), je nutno zajistit důslednou ochranu dat a anonymizaci údajů.

Hodnocení efektivity řešení jednotlivých kauz je poměrně komplikované. Nelze totiž pracovat s jednoduchou rovnicí podle níž intenzita sociální práce = výsledek. Úspěšnost sociální práce ovlivňuje celá řada vnějších faktorů, které sociální pracovník sice může zohlednit v plánování a dílčím hodnocení, často je však není sám schopen ovlivnit. Z úrovně přímé sociální práce je navíc možno efektivně sledovat pouze okamžité náklady služby (nejčastěji náklady na sociálního pracovníka, provozní výdaje atd.). Do řešení situace dítěte či rodiny jsou však zapojovány i další zdroje (například dávky, poskytnuté bydlení atd.). Výsledky na straně dítěte či rodiny se navíc mohou projevit s velkým časovým odstupem, tedy v době, kdy je spolupráce s příslušnou službou či týmem již ukončena.

Jak ukazují tuzemské příklady z oblasti sociálních služeb nebo tzv. „doprovázení“ pěstounských rodin, nelze plně uplatnit ani tzv. tržní princip. Oba tyto systémy jsou postaveny na koncepci, podle níž se mají finanční zdroje poskytované příslušné službě do jisté míry odvíjet od „zájmu“ klientů (v případě sociálních služeb prostřednictvím úhrady, jejímž zdrojem je dávka příspěvek na péči, v případě náhradní rodinné péče vyplácením státního příspěvku na základě počtu dohod uzavřených pěstouny s příslušnou organizací). V oblasti sociálních služeb je původní koncepce, podle níž se měl příspěvek na péči stát nástrojem k vytváření „trhu“ sociálních služeb, limitována dvěma faktory. Velká část prostředků vyplácených

⁴⁰⁷ Určité analogie lze nalézt ve zdravotnictví, kde jsou vedeny diskuse o efektivitě intenzivní (a tedy velmi nákladné) léčby v případě některých pacientů. V sociální oblasti není tato otázka takto vyhraněna, přesto se však objevují pochybnosti, zda se „vyplatí“ některé dítě či rodinu intenzivně podporovat či nikoliv, a jak dlouho má taková podpora trvat

prostřednictvím této dávky je využívána na neformální péči (v rámci rodiny, sousedské výpomoci atd.), což se projevuje tím, že k vytvoření dostatečné sítě služeb nedochází. V případě potřeby jsou tak klienti nuceni využívat jakoukoliv službu, jaká je v daném regionu k dispozici, bez ohledu na kvalitu. V případě služeb v oblasti náhradní rodinné péče nejsou naopak vyloučeny situace, kdy si klient (pěstoun) vybírá službu kladoucí co nejmenší nároky na spolupráci (resp. plnění povinností na straně pěstouna). Samotné hodnocení zájmu klientů o službu tedy nemusí mít dostatečnou vypovídací úroveň.

Metody hodnocení efektivity využívané v současné době (zejména benchmarking) pracují s veličinami, které nevypovídají o náročnosti sociální práce či dokonce o jejích výsledcích. Je sice možno zjistit počet klientů, s nimiž služba nebo příslušný zaměstnanec pracuje, náklady na jednoho pracovníka, náklady na jednoho klienta atd. V sociální práci však nelze uplatnit pravidlo, že nejlevnější služba je zároveň nejefektivnější, resp., že úspornější řešení přináší lepší výsledky.

Jako určitý kompromis, který na jedné straně poskytne osobám odpovědným za případovou práci, ale i za klíčové rozhodovací procesy (management organizace, donátoři, správci veřejných rozpočtů atd.) informace ekonomického charakteru, a na straně druhé nepovede k vytváření složitých systémů (či prostředí nepřiměřeně zasahujícího do ochrany osobních údajů dětí a rodin), jsou (socio-ekonomické) **případové studie**, dokumentující nejčastější situace a intervence ve vztahu k rodině z pohledu nákladů a přínosů. Jako jedno z opatření doplňujících celkový systém monitoringu kvality je realizace těchto studií, a to v různých oblastech a formách případové práce (sociální práce s rodinami v „typických“ nepříznivých situacích, náhradní rodinná péče, náklady v případě umístění dítěte do institucionální výchovy atd.). Výsledky těchto případových studií pak lze promítnout do klíčových

rozhodovacích procesů v ekonomické oblasti (například ve formě stanovení předpokládané nákladovosti služeb atd.)⁴⁰⁸.

⁴⁰⁸ Systém financování na základě předpokládaných nákladů na příslušnou intervenci či službu je využíván například ve Spolkové republice Německo. Viz SGB VIII, 78a a násl.

15. Návrh nezávislého monitorovacího mechanismu kvality v oblasti ochrany dětí

15.1. Definice subjektu zajišťujícího nezávislý monitoring kvality

Součástí vyspělých sociálních systémů (systémů ochrany dětí) jsou mechanismy, které napomáhají zvyšování kvality z pozice nezávislého subjektu. V analytické části této studie byly představeny různé podoby těchto mechanismů (nezávislá vládní instituce, nestátní subjekty, iniciativy „klientů“ atd.). V České republice je v současné době monitoring kvality až na výjimky realizován vzájemně provázanými subjekty („kontrola“ kvality nadřizenými orgány sociálně-právní ochrany, inspekce kvality zařazená do ústředního orgánu státní správy, který je sám zřizovatelem některých služeb atd.).

Jedním z opatření, které by měly zásadním způsobem přispět k vytvoření efektivního a kvalitního systému ochrany dětí, je vznik monitorovacího mechanismu s co nejvyšší mírou nezávislosti na strukturách veřejné správy, resp. subjektech, které přímo zajišťují péči o ohrožené děti (svými zřizovatelskými funkcemi nebo přímým výkonem sociální práce). Ať již bude působit v organizačně sjednoceném systému či funkčně propojeném systému (se zachováním současných odpovědností několika rezortů), mělo by jít instituci, která bude mít možnost hodnotit systém komplexně, tj. ve všech jeho částech a úrovních. Existuje několik variant „půdorysu“, na němž může tento mechanismus vzniknout. Může jít o:

1. Orgán veřejné správy (ústřední orgán státní správy, organizační složku státu, organizaci zřizovanou některým z ústředních orgánů státní správy, samostatný útvar ústředního orgánu atd.).
2. Veřejnoprávní subjekt zřízený samostatným zákonem.
3. Soukromoprávní subjekt, vybavený příslušnými zákonnými pravomocemi.
4. Soukromoprávní subjekt působící na „samosprávném“ základě (obdoba profesí komory).

Zpracovatel této studie při zpracování návrhu vycházel z reálného stavu nestátního sektoru v České republice. Pokud má být předmětem monitoringu mimo jiné činnost veřejnoprávních orgánů ochrany dětí, je vysoce nereálná 4. varianta „monitoringu, založeném na bázi profesní komory“. Účast v tomto subjektu by byla víceméně dobrovolná, stejně jako spoluúčast na jeho financování. Součástí monitoringu mají být navíc i aktivity realizované na národní úrovni (tj. ústředními orgány státní správy).

U varianty č. 3 (soukromoprávní subjekt vybavený zákonnými pravomocemi) není ani zásadní otázkou okruh kompetencí či forma nezávislého mechanismu. Problém však představuje určení konkrétního soukromoprávního subjektu, který by monitoring kvality vykonával. Realizace varianty č. 3 by připadala v úvahu v případě, že by již dnes existoval silný subjekt (nebo sdružení), který by již dnes určité sledování kvality vykonával a něž by bylo možno (rozšířené) kompetence přenést.

Další varianty počítají s veřejnoprávním základem subjektu, vykonávajícím monitoring kvality. I v těchto variantách je však vhodné počítat s aktivním zapojením osob působících mimo veřejný sektor (členové inspekčních týmů, kontrolních a řídicích orgánů subjektu pověřeného monitoringem atd.). Monitoring kvality prováděný veřejnoprávním subjektem může být doplněn paralelními aktivitami nestátních subjektů⁴⁰⁹, které mohou být i systematicky podporovány státem⁴¹⁰. I zde připadají v úvahu dvě možnosti:

⁴⁰⁹ Obdobně je například postupováno při monitoringu naplňování Úmluvy o právech dítěte Výborem pro práva dítěte. Výboru je předkládána periodická (vládní) zpráva o naplňování úmluvy v daném státě. Zároveň Výbor pracuje s tzv. stínovými zprávami, které předkládají nezávislé subjekty. Výsledná doporučení jsou výsledkem posouzení obou perspektiv (vládní i nestátní).

⁴¹⁰ Za zahraničí jsou známy příklady, kdy stát tyto „watchdog“ organizace systematicky podporuje (například organizace mladých lidí, které prošly náhradními formami péče). Případně jsou tyto subjekty postaveny na vlastním fundraisingu. Viz např. <http://www.childrensrights.org/> [cit. 2018-01-25].

- Monitoring kvality bude zajištěn rozšířením činnosti již existujících institucí (Česká školní inspekce, inspekce standardů kvality, Veřejný ochránce práv atd.).
- Bude vytvořen zcela nový subjekt nezávislého monitorovacího mechanismu.

Zdánlivě jednodušším řešením je **rozšíření pravomocí již existujících kontrolních mechanismů**. To však přinese výsledky pouze za předpokladu sjednocení systému. Například ve Velké Británii orgán monitoring kvality Ofsted působí jak v oblasti služeb pro děti, tak ve školství. Systém je však gesčně sjednocen pod *Department of Education* (ministerstvo školství), jehož působnost však lépe vystihuje dřívější označení *Department for Children, Schools and Families* (ministerstvo školství, dětí a rodiny). V případě sjednocení do školského systému by pak funkci monitorovacího mechanismu mohla vykonávat Česká školní inspekce.⁴¹¹ Další alternativou je využití inspekčních mechanismů existujících v sociální oblasti (za podmínky, že systém bude sjednocen do sociální oblasti). V analytické části studie byla popsána existence dvou inspekcí v sociální oblasti nesystémově zařazených do dvou veřejnoprávních orgánů. Je proto otázkou, zda je reálné prosadit zcela odlišnou koncepcí standardů popsanou v této analýze i do jiných oblastí sociální práce (například do oblasti služeb pro seniory, osoby se zdravotním znevýhodněním atd.). Je totiž těžko představitelné, že by (byť sjednocená) „sociální“ inspekce působila ve dvou režimech: nově koncipovaných standardů pro oblast ochrany dětí a stávajících standardů pro všechny ostatní druhy sociálních služeb.

V případě využití již existujících institucí by bylo vždy nutným předpokladem výrazné posílení jejich kompetencí. V současné době se většina těchto institucí zaměřuje pouze na poskytovatele služeb, ale nikoliv na činnost úřadů. V integrovaném systému řízení kvality jsou orgány veřejné správy (orgány ochrany dětí) pojímány jako veřejná služba a je tedy logické, aby byly do monitoringu zahrnuty. To však

⁴¹¹ Ta shodou okolností již dnes používá velmi obdobný systém hodnocení jako britský Ofsted (viz kapitolu 7.1. této studie).

předpokládá významné rozšíření pravomocí stávajících inspekcí, jehož součástí by nutně musely být i organizační změny směřující k posílení jejich nezávislosti. Realizace navrhovaných změn by znamenala úpravy řady právních předpisů.

Existuje i další alternativa spočívající v tom, že využívá nikoliv „klasického“ inspekčního mechanismu, ale instituci zřízenou za účelem ochrany práv, tedy Veřejného ochránce práv. Ten již v současné době určitou dohledovou činnost v oblasti péče o ohrožené děti vykonává. Zabývá se jak konkrétními kauzami (na základě podnětů), tak systémovým nastavením (viz kapitolu č. 8.2. této studie). Zatímco v předchozích variantách by bylo nutno rozšířit kompetence existujících inspekčních mechanismů i na úřady, v případě veřejného ochránce práv je tomu přesně naopak. Podle § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv působí ochránce k ochraně osob před jednáním úřadů a institucí vyjmenovaných v tomto zákoně. Jeho kompetence se tedy primárně vztahují na správní úřady a orgány územních samosprávných celků při výkonu přenesené působnosti. Co se týče oblasti služeb, jde pouze o ty, v nichž je vykonávána ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení nebo zabezpečovací detence. Veřejný ochránce práv nemá výkonné kompetence (může navrhopvat změny nebo zrušení právní úpravy nebo vnitřních předpisů), i tuto otázku by bylo nutno dořešit.

Otázkou však je, zda pouhé rozšíření již existujících dohledových mechanismů (za současného posílení jejich kompetencí a formální nezávislosti) bude znamenat odpovídající kvalitativní změnu v hodnocení systému kvality. Z tohoto pohledu se jako nejefektivnější jeví **vznik nové veřejné instituce**⁴¹², která by částečně převzala kompetence již existujících inspekčních mechanismů v oblasti služeb pro ohrožené děti. Vznik nové instituce by se nedotkl pravomocí Veřejného ochránce práv, jehož činnost je založena na poněkud jiné koncepci (samostatnou otázkou zůstává existence tzv. dětského ombudsmana, viz text níže).

⁴¹² Tato instituce by mj. spadala pod jurisdikci zákona č. 234/2014, o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“), od čehož se odvíjejí relevantní procesy v personální oblasti.

Vzhledem k tomu, že se na činnosti systému péče o ohrožené děti přímo podílí i ústřední orgány (resp. v nové koncepci integrovaného systému monitoringu kvality by měla být hodnocena i jejich činnost), mělo by se jednat o vládní orgán (vládní agenturu). Dalším argumentem pro tuto koncepci je skutečnost, že strategické cíle v oblasti zvyšování kvality života dětí a mladých lidí určují strategie na vládní úrovni. Nezávislý monitorovací mechanismus, který sleduje naplňování závazku vlády (prostřednictvím plnění úkolů jednotlivých ústředních orgánů a dalších subjektů), proto z logiky věci nemůže stát na nižší úrovni. V „maximální“ verzi by šlo o ústřední orgán státní správy dle § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.⁴¹³ U většiny těchto orgánů jmenuje jejich předsedu vláda, tyto úřady mají vlastní kapitolu ve státním rozpočtu.

Na nižším stupni nezávislosti (i hierarchického postavení) by stál veřejnosprávní subjekt, zřízený jako **organizační složka** státu s některým z ministerstev jako nadřízeným služebním úřadem. Příkladem takové organizační složky je Česká školní inspekce, v sociální oblasti pak Státní úřad inspekce práce. Organizační složka může být zřízena samostatným zákonem⁴¹⁴ nebo je jeho úprava zařazena do širší právní normy.

⁴¹³ V poslední letech byl v rámci tohoto ustanovení zřízen například Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (od 1. ledna 2017) nebo Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (od 1. dubna 2017).

⁴¹⁴ Například zákon č. 64/1986 Sb., o české obchodní inspekci.

Tabulka č. 16: Přehled variant organizační podoby nezávislého monitoringu kvality v oblasti ochrany dětí.

Subjekt	Organizační podoba	Způsob vzniku	Právní úprava
Veřejnoprávní	Ústřední orgán státní správy	Nový subjekt	Novela zákona č. 2/1969 Sb.
	Organizační složka státu	Nový subjekt nebo rozšíření činnosti stávajících institucí	Novela příslušných zákonů ⁴¹⁵
	Zřizovaná organizace	Nový subjekt	Novela příslušného zákona
	Samostatný útvar ústředního orgánu	Nový subjekt nebo rozšíření činnosti stávajících útvarů	Novela příslušného zákona
	Jiný veřejnoprávní subjekt	Nový subjekt nebo rozšíření činnosti stávající instituce	Samostatný zákon
Soukromoprávní	Soukromoprávní instituce	Nový subjekt	Samostatný zákon
	Soukromoprávní „samosprávná“ instituce	Nový subjekt	-

Kromě formálního právního základu je důležitý rovněž **„charakter“ (koncepte) subjektu nezávislého monitoringu**. Z výše uvedeného textu je patrné, že existují dva hlavní směry:

1. Orgán koncipovaný jako „inspekce“.
2. Orgán koncipovaný jako „ochránce práv“.

První koncepce byla poměrně podrobně popsána v předchozím textu, jde o modifikované postupy, které jsou částečně využívány v současné době. Jednou z těchto modifikací (která ovšem platí pro obě z uvedených variant) je **cílené zapojování dětí a mladých lidí do monitoringu kvality**, a to nikoliv pouze z pozice cílové skupiny, ale (v případě mladých lidí) i o jejich zařazování do inspekčních týmů⁴¹⁶.

⁴¹⁵ Určení konkrétní právní normy (právních norem) se odvíjí od výběru ústředního orgánu, jemuž by byl nezávislý monitorovací mechanismus podřízen, resp. do jehož struktur by byl začleněn.

⁴¹⁶ Může jít rovněž například o bývalé uživatele služeb, například mladé lidi, kteří prošli ústavní péčí, náhradní rodinnou péčí atd.

Druhá koncepce je v současné době v České republice rovněž již uplatňována (Veřejný ochránce práv). Neexistuje však subjekt, který by se systematicky zabýval čistě otázkou práv dětí. V analytické části studie byly popsány příklady institucí „dětského ombudsmana“ ve vybraných evropských zemích (viz kapitolu č. 8.3. této studie), resp. mechanismů zaměřených primárně na dodržování Úmluvy o právech dítěte. Ani tento monitoring nelze oddělit od sledování způsobu, jak jsou vykonávány správní činnosti nebo poskytovány služby. Zpracovatel této studie s ohledem na navrhovaný okruh činnosti nezávislého monitorovacího mechanismu (viz kapitolu č. 15. 2.) doporučuje následující řešení:

- a) Vytvoření instituce monitorující kvalitu služeb a poskytované péče o ohrožené děti.
- b) Souběžnou existenci nezávislého mechanismu monitorujícího dodržování práv dětí (Úmluvy o právech dítěte), a to buď ve formě rozšíření činnosti Veřejného ochránce práv (včetně příslušného posílení kompetencí) nebo vzniku instituce dětského ombudsmana (s kompetencemi odpovídajícími například ombudsmanovi v sousedním Polsku)⁴¹⁷.

15.2. Okruh činnosti nezávislého monitorovacího mechanismu

Nezávislý monitorovací mechanismus by měl průřezově hodnotit kvalitu činnosti všech složek a úrovní systému a sjednocovat přístupy a postupy. Přitom má sledovat několik oblastí:

Systémové nastavení, zde zejména:

- Právní prostředí; zda právní úprava dostatečně zajišťuje praktické naplňování nejlepšího zájmu dítěte).

⁴¹⁷ V případě „polské“ koncepce institutu dětského ombudsmana, která byla popsána v kapitole 8.3. této studie, by bylo na tuto instituci například možno převést dosavadní dozоровé kompetence státních zastupitelství nad výkonem ústavní nebo ochranné výchovy.

- Financování; nastavení finančních toků v rámci systému, udržitelnost financování (zda např. existuje v případě „projektových“ aktivit přínosných pro systém návazné financování), efektivita nakládání se zdroji ve vztahu k výsledkům na straně cílové skupiny atd.
- Úroveň komunitního partnerství (jak spolupracují příslušné veřejnoprávní orgány ochrany dětí, samosprávy, poskytovatelé služeb a další aktéři v dané lokalitě či regionu).
- Dostupnost služeb pro cílovou skupinu (fungování sítí služeb v jednotlivých regionech).
- Vytváření podmínek pro pracovníky působící v systému péče o ohrožené děti (vzdělávací systém a metodická podpora, podmínky odměňování, systémy dalšího profesního rozvoje atd.).
- Sledování výsledků systému jako celku z pohledu hlavních indikátorů kvality života cílové skupiny.

Procesy v organizacích, zde zejména:

- Úroveň spolupráce organizace s dalšími subjekty působícími v systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti.
- Manažerské a organizační procesy v organizaci (z pohledu, zda podporují či naopak limitují dosahování co nejlepších výsledků na straně cílové skupiny).
- Procesy personálního řízení (naplňování kvalifikačních předpokladů, způsob hodnocení a ověřování dovedností pracovníků, systém dalšího vzdělávání v organizaci, formy podpory profesního rozvoje atd.).
- Způsob hodnocení výsledků na úrovni organizací (efektivita práce, souhrnné výsledky případové práce atd.).
- Způsob stanovování cílů organizace a hodnocení naplňování příslušných indikátorů (postupy interního hodnocení kvality).
- Způsob zapojování cílové skupiny do hodnocení výsledků služeb.

Výkon přímé případové práce, zde zejména:

- Používané metody případové práce, úroveň týmové spolupráce.
- Dodržování základních principů případové práce (ochrana klientů, zapojování rodin do řešení situace, snižování závislosti na sociálním systému, zohledňování názoru dětí, účast rodin a dětí na hodnocení výsledků případové práce atd.).
- Způsob sledování výsledků na straně cílové skupiny (jak jsou stanovovány cíle a indikátory pro jejich hodnocení, v jaké míře je těchto cílů dosahováno atd.).

Z výše uvedeného vyplývá, že tento nezávislý monitorovací mechanismus má minimálně dva hlavní okruhy činnosti: **metodický** (podpůrný) a **dohledový**.

Co se týče **metodického okruhu činnosti**, může nezávislý monitorovací mechanismus v rámci systému péče o ohrožené děti působit jako metodické centrum. V praxi jde především o následující aktivity:

- Vydávání metodik, přenos zahraničního know-how, šíření příkladů dobré praxe.
- Správa a zpřístupňování databáze odborné literatury (metodik, výzkumů a dalších zdrojů literatury), tato databáze může mít formu „virtuální“ knihovny.
- Výzkumná, analytická a publikační činnost (zde se předpokládá úzká spolupráce s akademickou sférou, výzkumnými organizacemi atd.).
- Shromažďování, zpracovávání a publikování údajů o „výkonech“ systému (informace o naplňování klíčových indikátorů).
- Zpracovávání metodických a právních doporučení na základě výsledků dohledové činnosti.

Na pomezí metodické a dohledové činnosti stojí hodnocení systémového nastavení. V této oblasti lze využít postup, v němž budou vládou pravidelně stanovovány strategické cíle (krátkodobé, střednědobé i dlouhodobé) a nezávislý monitorovací

mechanismus formou zpráv předkládaných vládě (nebo případně parlamentu) bude pravidelně (jednou ročně) informovat o dosaženém pokroku⁴¹⁸.

Nezávislý monitorovací mechanismus by měl zároveň působit jako **dohledový (inspekční) orgán** nad činností:

- Orgánů veřejné správy působících v systému péče o ohrožené děti, a to na všech správních úrovních (obecní, krajské, národní). Nezávislý monitorovací mechanismus by se měl vyjadřovat i k působení samospráv, zejména v případě, kdy dojde k přenesení kompetencí na samosprávnou úroveň.
- Poskytovatelů všech druhů služeb, kteří pracují s cílovou skupinou ohrožených dětí a rodin.⁴¹⁹

Součástí dohledové činnosti může být i kontrola naplňování předběžných kvalitativních předpokladů příslušného poskytovatele služeb. V tomto smyslu se opět nabízí dvě základní varianty:

1. Nezávislý monitorovací mechanismus bude působit pouze jako dohledový orgán, registračními orgány budou stávající orgány veřejné správy (krajské úřady, okrajově živnostenské úřady atd.).

⁴¹⁸ Podobný nezávislý hodnotící mechanismus na národní úrovni v současné době neexistuje. Pokud jde o zmiňovanou *Národní strategii ochrany práv dětí*, její plnění má být realizováno a sledováno prostřednictvím navazujících akčních plánů. Zprávu o plnění však zpracovává a vládě předkládá Ministerstvo práce a sociálních věcí, tedy jeden ze subjektů, který odpovídá za naplňování úkolů.

⁴¹⁹ Pokud použijeme současnou strukturu služeb pro ohrožené děti, šlo by o vybrané druhy sociálních služeb, pověřené osoby, školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy, vybrané poskytovatele zdravotních služeb, dále subjekty, které poskytují služby rodinám a dětem na bázi živnostenského oprávnění („služby péče o dítě“, atd. tato oblast není v současné době v zásadě kvalitativním monitoringem pokryta).

2. Nezávislý monitorovací mechanismus se stane zároveň registračním orgánem.⁴²⁰

Vzhledem k tomu, že jednou z podstatných podmínek dosahování kvality je vytvoření předpokladů (kvalifikačních, technických, materiálních) atd., a jedním ze základních sdělení této studie je upozornění na nutnou integraci všech procesů a orgánů v oblasti péče o ohrožené děti, zpracovatel této studie doporučuje variantu č. 2.

Zatímco metodická činnost je čistě podpurným mechanismem, s dohledovou činností souvisí i oblast sankcí. Ve variantě č. 1 by se činnost nezávislého monitorovacího mechanismu omezovala na zpracování a zveřejňování příslušných hodnotících či inspekčních zpráv (podle toho, zda půjde o hodnocení systémového nastavení nebo inspekci organizací či přezkum případové práce). Zjištění z inspekci by byla předávána správnímu orgánu, který by zastával funkci registračního orgánu (bud' ve formě informace, že služba splňuje všechny předpoklady, v opačném případě formou návrhu nápravných opatření). Ve variantě č. 2 by kompetencí nezávislého monitorovacího mechanismu bylo zároveň ukládání nápravných opatření, peněžitých pokut a v případě poskytovatelů služeb (pokud by došlo ke zjištění velmi závažných nedostatků a současného neplnění nápravných opatření) i možnost odnětí registrace. Samostatnou otázkou je pak forma „sankcí“ vůči orgánům veřejné správy, kde jsou peněžité sankce v zásadě neúčinné (jde o přesun veřejných prostředků z jedné rozpočtové kapitoly do druhé) a „odnětí oprávnění k činnosti“ v podstatě nepřichází v úvahu⁴²¹. Provedené (a zveřejňované) hodnocení

⁴²⁰ Podobná koncepce existuje například u britské organizace Ofsted.

⁴²¹ Zde by bylo nutno využívat jiný, již existující mechanismus, podle něhož může vyšší správní orgán rozhodnout o přenosu výkonu přenesené působnosti na jiný úřad. To ovšem platí pouze pro agendy spadající do výkonu státní správy. Viz například § 65 zákona o obcích, k tomu zajímavé stanovisko k výkladu tohoto ustanovení (dostupné z: <http://www.kr-karlovarsky.cz/krajsky-urad/spravni->

a případně i uložená nápravná opatření by však měla být dostatečným signálem pro politickou reprezentaci a management úřadů pro provedení změn v dosavadní činnosti.

Důležité jsou rovněž postupy při výkonu dohledové činnosti. Dohledová činnost by měla být vykonávána na základě:

- Podnětů osob z cílové skupiny.
- Vlastních žádostí organizací (kombinace metodické a dohledové činnosti).
- Formou pravidelných (periodických) inspekcí.

Základem dohledu by měly být periodické inspekce vykonávané v transparentním inspekčním cyklu. Ten by neměl u žádné z organizací přesáhnout období tří let. To znamená, že kapacity nezávislého monitorovacího mechanismu by měly být nastaveny tak, aby byl schopen minimálně jednou za tři roky schopen zhodnotit kvalitu práce všech subjektů působících v systému péče o ohrožené děti, zároveň reagovat na podněty a žádosti (otázka personálního zabezpečení je řešena v následující kapitole). Inspekční zprávy by měly být (při zachování ochrany osobních údajů) zveřejňovány (nebo přinejmenším hlavní zjištění a doporučení vyplývající pro systém či konkrétní organizaci).

V rámci nezávislého monitorovacího mechanismu musí existovat rovněž přezkumný mechanismus. Prvním stupněm jsou námitky proti zjištění inspekčního týmu a dále odvolací mechanismy v rámci organizační struktury nezávislého monitorovacího mechanismu (včetně mimořádného opravného mechanismu odvolání k radě

„úřadu“). Součástí soustavy opravných prostředků by měla být rovněž soudní přezkoumatelnost nálezů.

15.3. Struktura nezávislého monitorovacího mechanismu

Navrhovaná struktura nezávislého monitorovacího mechanismu kopíruje současné územní uspořádání České republiky a zároveň vychází z okruhu činností popsaných v předchozí kapitole. Struktura úřadu by měla odrážet skutečnost, že se na hodnocení kvality systému péče o ohrožené děti nepodílí jen „profesionálové“, ale rovněž zástupci cílové skupiny a občanské společnosti. Tento princip se promítá jak do složení inspekčních týmů, tak do navrhované struktury orgánů nezávislého monitorovacího mechanismu.

Je navrhováno, aby vrcholný (kolektivním) orgánem tohoto úřadu byla **rada**, vykonávající celkový dohled nad úřadem (včetně realizace mimořádných opravných prostředky). Tato rada by měla být složena ze zástupců veřejnosti, cílové skupiny, odborníků působících v systému, zástupců akademické sféry atd. Část členů by měl být jmenována z pozice moci výkonné (vládou), část mocí zákonodárnou (parlament), a to na základě nominací ze strany veřejnosti. Tento systém by měl zajišťovat (spolu se zákonem stanovenými kvótami) poměrné zastoupení všech relevantních skupin (a to jak z pohledu odborného, genderového, tak pro zajištění účasti zástupců cílové skupiny).

Dalším navrhovaným (monokratickým) orgánem nezávislého monitorovacího mechanismu je **předseda (případně ředitel)** úřadu, podobně jako je tomu v ostatních obdobných ústředních orgánech státní správy nebo organizačních složkách státu. Předseda by vykonával funkci vedoucího služebního úřadu podle § 9 odst. 3 zákona o státní službě. Jmenován a odvoláván může být buď vládou ČR, parlamentem nebo (v případě organizační složky státu) ministrem příslušného

ministerstva fungujícího jako nadřízený služební úřad (od způsobu jmenování by se odvíjela i skutečnost, zda se na předsedu bude vztahovat zákon o státní službě).⁴²²

Jako další výkonná složka nezávislého monitorovacího mechanismu je navrhován samotný **úřad**, členěný na úseky dle okruhů činnosti:

- Dohledový úsek (sledování kvality systému, realizace inspekcí, vydávání inspekčních zpráv, řízení inspekčních týmů atd.).
- Výzkumný a metodický úsek (sledování nejnovějších trendů v oblasti ochrany dětí a sociální práce, zpracovávání metodik, publikační činnost).
- Analytický a statistický úsek (sběr dat, zpracování souhrnných výstupů z dohledové činnosti).
- Registrační úsek (registrace poskytovatelů služeb pro ohrožené děti).
- Správní a personální úsek (úsek odpovědný za organizační zajištění činnosti úřadu).

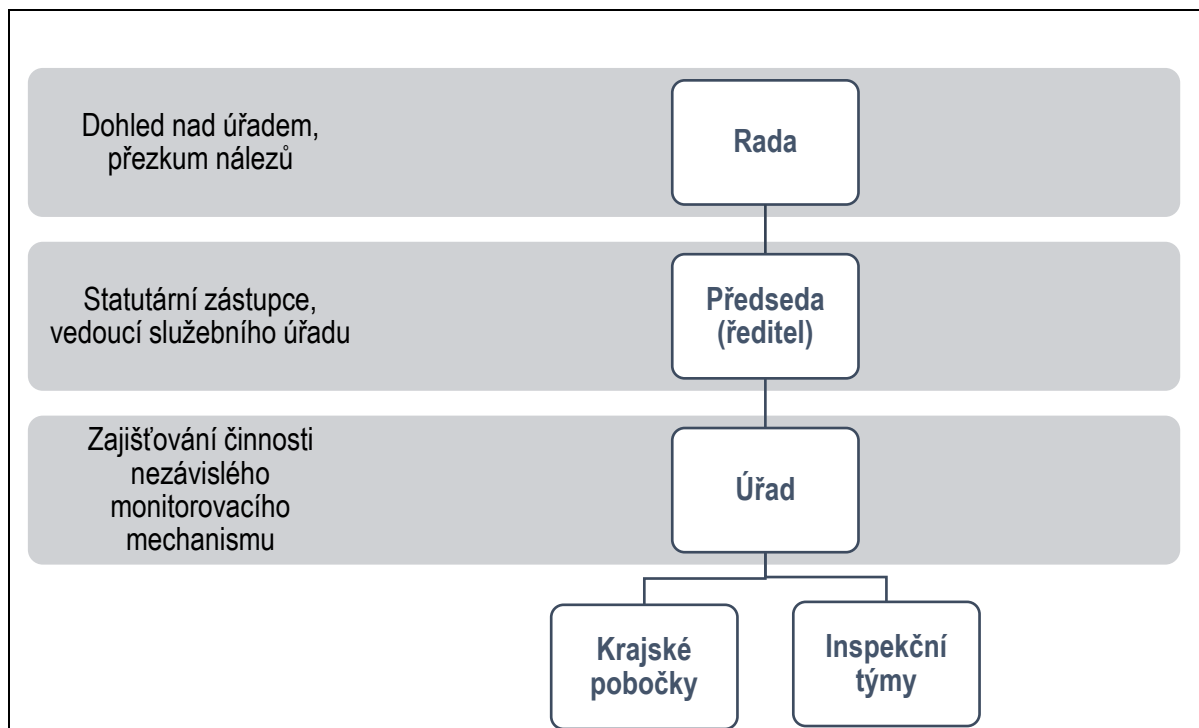
S ohledem na územněsprávní členění státu připadá do úvahy i varianta podle níž by se úřad nezávislého monitorovacího mechanismu dále členil na **krajské pobočky** (14 poboček). V tomto případě by však v rámci dohledové činnosti bylo nutno zajistit „cirkulaci“ inspekčních týmů, aby byla zajištěna jejich nezávislost na místních a regionálních strukturách. Krajské pobočky jsou namísto zejména tehdy, pokud bude nově vzniklá instituce plnit zároveň registračního orgánu služeb pro ohrožené děti a rodiny.

Jako základní „dohledový“ prvek nezávislého monitorovacího mechanismu lze využít (v České republice) známý institut **inspekčních týmů**. Jeho základem by měly být profesionální inspektoři (zaměstnanci úřadu nezávislého monitorovacího mechanismu). Mělo být jít o kvalifikované (vysokoškolsky vzdělané) odborníky s delší praxí v oboru (minimálně 5, lépe však až 10 let praxe v oboru). Inspekční týmy

⁴²² Srov. § 2 odst. 1 zákona o státní službě.

by měly být dále tvořeny zástupci cílové skupiny, zástupci zaměstnanců služeb (nikoliv z kontrolovaného subjektu) a dalšími odborníky.

Graf č. 8: Schéma navrhované organizační struktury nezávislého monitorovacího mechanismu.



Není přitom nutné, aby sídlem úřadu nezávislého monitorovacího mechanismu byla Praha. V posledních letech se prosazuje trend umisťovat alespoň některé agendy, resp. sídla ústředních orgánů státní správy nebo organizačních složek státu mimo hlavní město. S tím souvisí otázka nákladů na zajištění zázemí pro nově vzniklou instituci atd. (viz manuál implementace a nákladovou studii, resp. kapitoly 17 a 18 této studie).

16. Shrnutí (celkový popis systému řízení kvality)

V předchozích kapitolách této studie byla představena celá řada opatření, jejichž cílem je vytvoření komplexního systému řízení kvality. Jde o poměrně složitý proces, který zasahuje do všech součástí a úrovní systému péče o ohrožené děti. Tato kapitola si klade za cíl poskytnout ucelený přehled návrhu formou určitého zjednodušení. Návrh systému monitoringu kvality se skládá ze dvou základních oblastí:

- A. Vytvoření předpokladů pro dosažení kvality.
- B. Způsob monitoringu kvality.

Ad A.: Podmínkou pro dosažení kvality a její efektivní řízení je **integrováný systém pomoci dětem a rodinám**. Tento systém je založen na principu, že nositelem změny je především rodina. Úkolem integrovaného systému ochrany dětí je:

- a) Poskytovat podporu rodičům, aby mohli naplňovat právo a povinnost pečovat o děti.
- b) Zajišťovat ochranu dětí před všemi formami násilí a nepřiměřenými zásahy do jejich nejlepšího zájmu.
- c) Usilovat o to, aby děti vyrůstaly v přirozeném, tj. rodinném prostředí, v případě dětí vyrůstajících mimo péči vlastních rodičů podporovat reintegraci rodiny (s výjimkou případů, kdy by to bylo v rozporu s nejlepším zájmem dítěte).
- d) Podporovat dospívající děti a mladé lidi při jejich osamostatňování.
- f) Vytvářet všeobecného povědomí o právech dětí a metodách prospěšné péče a výchovy.

Cestou k vytvoření integrovaného systému pomoci dětem a rodinám je **organizační sjednocení systému**. Navrhovaný systém monitoringu kvality může do jisté míry fungovat i ve stávajícím kompetenčně, přístupově a organizačně rozděleném prostředí, jeho výsledky však budou tímto stavem výrazně limitovány.

Ad B: **Systém řízení a monitoringu kvality** je založen na následujících **hlavních zásadách**:

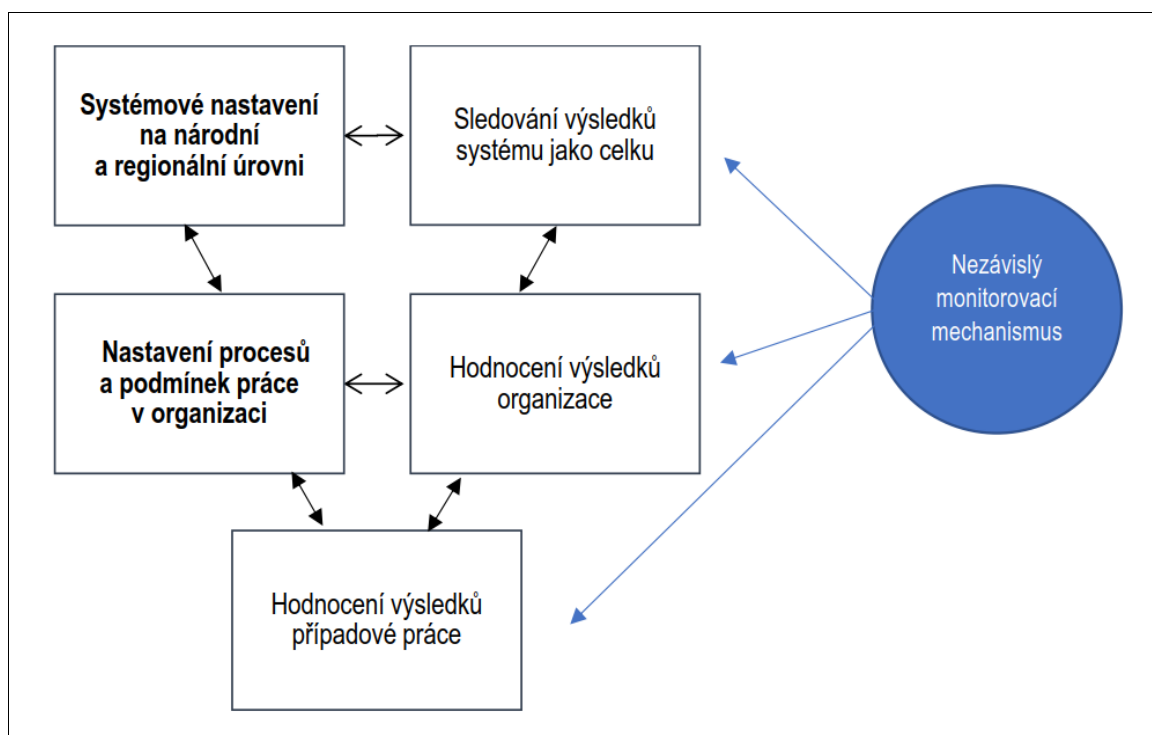
- Hodnocení kvality je založeno na důkazech (měřitelných datech prokazující míru naplnění příslušného indikátoru).
- Klíčovým indikátorem hodnocení jsou výsledky na straně cílové skupiny.
- Jsou shromažďovány a hodnoceny informace o okamžitých, střednědobých i dlouhodobých výsledcích (tzn., že plánování, řízení a hodnocení je strukturované, jsou eliminovány neadekvátní reakce na jednotlivé nedostatky či kauzy atd.).
- Do hodnocení jsou zapojováni všichni relevantní aktéři (pracovníci na všech úrovních systému, děti a rodiny, nezávislí odborníci, v případě systémového hodnocení i zástupci občanské společnosti).
- Potřebná opatření jsou přijímána na všech úrovních řízení kvality (případová práce, procesy v organizacích, místní, regionální či národní sociální politika), tato opatření jsou vzájemně provázána a koordinována.

Systém řízení kvality je navržen jako hierarchický víceúrovňový systém, v němž je jednoznačně stanovena odpovědnost jednotlivých aktérů:

1. Úroveň případové práce. Odpovědnost za realizaci případové práce nese klíčový pracovník, resp. koordinátor multidisciplinárního týmu. Podmínky pro výkon případové práce vytváří jednotlivé organizace díky kvalitnímu systémovému nastavení.
2. Úroveň organizací (jednotlivých služeb), za organizace jsou přitom považováni jak „typičtí“ poskytovatelé služeb, tak veřejné orgány ochrany dětí (veřejné služby). Organizace mají odpovědnost vytváření podmínek pro případovou práci prostřednictvím řídicích a organizačních procesů. Podmínky pro činnosti organizací jsou zajištěny systémovým nastavením, které vytváří územní a národní úroveň.

3. Územní a národní úroveň (komunity různých úrovní, tj. obce, kraje a společnost reprezentovaná státními orgány) nese odpovědnost za systémové nastavení, jehož úkolem je vytvářet předpoklady pro co nejlepší výsledky na straně dětí a rodin.
4. Systém monitoringu a řízení kvality. Odpovědnost za řízení kvality nesou všichni aktéři systému. Zpětnou vazbu všem aktérům poskytuje nezávislý monitorovací mechanismus (viz graf č. 9).

Graf č. 9: Schéma systému řízení kvality v oblasti ochrany dětí a péče o ohrožené děti.



Součástí návrhu systému monitoringu kvality je i definice nástrojů, které lze při řízení kvality využít. Jde o různé metody řízení kvality případové práce, řízení kvality na úrovni organizací, strategické řízení atd. Sjednocovacím prvkem jsou **jednotné (národní) standardy ochrany dětí** (případně standardy péče o ohrožené děti). Oproti současnému systému standardů, které regulují především činnost jednotlivých organizací, je navrhována celková změna koncepce. Zásadní navrhovanou změnou je rozšíření působnosti standardů i do oblasti případové práce a také na národní úroveň, a především **změna způsobu jejich hodnocení**, když se

hlavním kritériem stávají (prokazatelné) výsledky na straně cílové skupiny. Úkolem standardů je:

- a) sjednotit přístupy a postupy v systému péče o ohrožené děti,
- b) upravit základní pravidla činnosti pro všechny typy subjektů, které v systému působí,
- c) „zaručovat“ systémové podmínky pro kvalitní výkon ochrany dětí.

17. Implementace systému monitoringu kvality

17.1. Úvod (obecné zásady implementace systému monitoringu kvality)

Manuál implementace systému monitoringu kvality vychází ze základních zásad managementu změn⁴²³. Zpracovatel si je přitom vědom komplikovanosti organizační struktury, rozdílných podmínek aktérů systému péče o ohrožené děti a dalších faktorů, které budou nepochybně ovlivňovat jak vytváření podmínek pro dosažení kvality, tak zavádění nástrojů řízení kvality. Z tohoto důvodu je manuál implementace zpracován podle jednotlivých úrovní systému, přestože výchozí principy a cíle budou stejné.

Implementace systému řízení kvality bude na všech úrovních představovat poměrně komplikovaný proces. Pro první fázi se proto nabízí pojmout tuto implementaci (minimálně na národní úrovni) na bázi zásad projektového řízení⁴²⁴, tj. rozdělit proces implementace na:

1. Plánování (vytvoření „politiky kvality“, definice klíčových opatření a procesů).
2. Organizování a realizaci (získání zdrojů, stanovení odpovědnosti za realizaci změn).
3. Průběžné vedení a motivování aktérů změny.
4. Průběžné ověřování, monitorování a reporting.

⁴²³ Odborná literatura nabízí různé postupy a zásady implementace změn. Viz například: KOTTER, John, P. *Vedení procesu změny: osm kroků úspěšné transformace podniku v turbulentní ekonomice*. Praha: Management Press, 2015.

⁴²⁴ Podle normy ISO 9000 je projekt „jedinečný proces sestávající z řady koordinovaných a řízených činností s termínem zahájení a ukončení. Tento proces je prováděn k dosažení cíle, který vyhovuje stanoveným požadavkům, včetně omezení daných časem, náklady či zdroji.“. V případě tohoto návrhu je hlavním „projektem“ vytvoření integrovaného systému podpory dětí a rodin a souvisejícím (souběžným) „projektem“ vytvoření systému řízení a monitoringu kvality tohoto.

Ze zkušeností s dosavadním průběhem reformy v oblasti péče o ohrožené děti lze předpokládat, že při vytváření nezbytných předpokladů k dosažení kvality a při implementaci navrhovaných opatření (včetně systému řízení kvality) bude převládat reaktivní přístup (změny v systému a organizacích na základě **vnějšího „tlaku“**) nad přístupem proaktivním (změny vyplývající z vnitřní potřeby a iniciativy organizace či systému jako celku). I přesto bude nutno velkou část implementačních opatření **delegovat z centrální na nižší rozhodovací úrovně** (regionální, komunitní, jednotlivých organizací či týmů).

Zpracovatel této studie je na základě výstupů analytické části přesvědčen, že existuje silný veřejný zájem na realizaci celkové reformy systému péče o ohrožené děti v České republice včetně zavedení systému řízení kvality. Lze však předpokládat, že při implementaci budou jednotliví aktéři narážet na celou řadu překážek a rizik⁴²⁵:

- Poukazování na nemožnost zavádění metod řízení kvality známých z jiných oborů do oblasti sociální práce (z důvodu „neměřitelnosti“ výstupů).
- Riziko převahy ekonomických hledisek nad potřebami cílové skupiny. Některé aktivity vyvíjené v rámci sociální práce nelze podložit jejich ekonomickým efektem. Náklady služeb jsou však tímto způsobem kalkulovány. Bude proto vznikat určitý rozpor a pochybnosti mezi náklady a přínosy.
- Administrativní zátěž.
- Obavy z omezování profesní autonomie (střet mezi pojetím kvality ze strany sociálních pracovníků a manažerskými přístupy).
- Obavy ze změny či rušení pracovních míst.
- Finanční náročnost systémů řízení kvality.

⁴²⁵ HOLASOVÁ MALÍK, V. (2014), s. 130n.

- Politické vlivy (změny priorit, koncepcí, podpora konzervativních postojů atd.).⁴²⁶

Z tohoto důvodu musí být součástí implementace **přípravná a plánovací fáze**, která se zaměří na:

- a) Vytvoření potřebných odborných a personálních kapacit pro detailní rozpracování navrhovaných opatření a jejich následnou realizaci.
- b) Vysvětlení navrhovaných změn (očekávané přínosy, příklady jiných systémů, upozornění na rizika zachování současného stavu, zpracování komunikační strategie atd.), a to nejenom ve vztahu k osobám podílejících se na zásadních rozhodovacích procesech a k pracovníkům působícím v rámci systému, ale i vůči osobám z cílové skupiny⁴²⁷.
- c) Zpracování strategií a plánů všech navrhovaných změn (tedy včetně změn systémového charakteru, které jsou nezbytnými předpoklady pro dosažení kvality). K tomu lze využít velké množství dokumentů analytické a strategické povahy, které byly v posledních letech zpracovány zejména z iniciativy Ministerstva práce a sociálních věcí (informační základna co se týče popisu současného stavu je poměrně široká, hlavní problémy jsou zřetelně

⁴²⁶ Zajímavý popis „zákonitostí“ při provádění změn, jehož autorem je americký vědec v oboru managementu Peter Senge, uvádí rovněž OCHRANA, F. – PŮČEK, M. (2012), s. 81n. Peter Senge poukazuje na nebezpečí odkládání řešení („chybná či odložená řešení z minulosti komplikují systémové změny v přítomnosti“), na tzv. „vyvažující zpětnou vazbu“, která tlumí účinnost přijímaných opatření (čím je tlak na systém silnější, tím silněji tlačí zpět), na rizika upřednostňování krátkodobých či jednoduchých opatření před dlouhodobými a složitými řešeními atd. Varuje také před tzv. „hledáním viníka“ („víra v tom, že za všechno může někdo jiný je naprosto destruktivní; systémy řízení, které jsou prioritně zaměřeny na „hledání viníka“, místo na řešení problémů, jsou ve veřejném sektoru běžné, ale vykazují značnou míru plýtvání).

⁴²⁷ To zahrnuje i provedení určité analýzy potřeb osob z cílové skupiny, ale i poskytovatelů služeb a dalších aktérů systému ve vztahu k připravovaným změnám.

pojmenovány a existují i konkrétní návrhy na řešení včetně těch, které popisuje tato studie).

- d) Zahrnutí systému řízení kvality do střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb a komunitních plánů na úrovni obcí a dalších dokumentů ovlivňující plánování sítí služeb.⁴²⁸
- e) Zapracování témat souvisejících s řízením kvality do systémů dalšího vzdělávání (iniciace vzniku akreditovaných vzdělávacích programů, pořádání vzdělávacích aktivit subjekty odpovědnými za realizaci změn atd.).

V rámci **realizační fáze** je důležité odstraňovat překážky nových aktivit a měnit struktury, které nepodporují zavádění změny. V průběhu této fáze je doporučováno prezentovat dílčí úspěchy (včetně cíleného plánování viditelných zlepšení), aby touto formou byla posílena důvěra ve změny a oslaben odpor ke změnám. Je také nutno průběžně analyzovat a hodnotit dosažené výsledky a na základě těchto zjištění systematicky „ukotvovat“ dobrou praxi (princip „**trvalého zvyšování kvality**“).

Podobně jako celý systém řízení kvality, tak i způsob jeho implementace začíná opatřeními na základní úrovni případové práce, pokračuje přes úroveň organizací až k opatřením systémové povahy na územní a národní úrovni. Samostatný okruh opatření se týká zřízení nezávislého mechanismu monitoringu kvality. U každého opatření je uveden:

- Popis opatření (cíle).
- Dílčí aktivity vedoucí k naplnění cíle.

⁴²⁸ K metodě komunitního plánování a souvisejících postupů více viz např. ZATLOUKAL, Leoš. *Plánování rozvoje sociálních služeb metodou komunitního plánování*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2008, 255 s.

- Specifikace, zda realizace opatření či dílčích aktivit vyžaduje či nevyžaduje změnu stávající právní úpravy (A/N), včetně specifikace dotčených platných právních předpisů⁴²⁹.
- Předpokládaný minimální čas realizace jednotlivých opatření a dílčích aktivit, který je vyjádřen v měsících od zahájení realizace opatření nebo dílčí aktivity (T + počet měsíců)⁴³⁰; celková doba opatření přitom nemusí být součtem doby trvání jednotlivých dílčích aktivit, nebo řadu z nich lze realizovat současně (například vytváření metodik a jejich pilotní ověřování, pilotní ověřování a příprava změny právní úpravy atd.).
- Odkaz na kapitolu této studie, kde je opatření blíže popsáno a zdůvodněno.
- Definice souvisejících opatření.

Pro přehlednost jsou opatření a dílčí aktivity číslovány. V závěru této kapitoly je k dispozici celkový přehled všech opatření (tabulka č. 17). Předpokládané náklady na realizaci opatření jsou vyčísleny v samostatné kapitole (č. 18).

17.2. Implementace systému řízení kvality na úrovni případové práce (návrh opatření)

Opatření na úrovni případové práce se zaměřují především na ukotvení postupů zajišťujících předpoklady pro dosažení kvality a vytvoření odpovídající metodické a znalostní základny ve vztahu k řízení kvality. Většinu z navrhovaných opatření a dílčích aktivit lze realizovat bez změny právní úpravy nebo systémových reforem na vyšší úrovni (ovšem se všemi výše popsanými limity). Pro zavedení nových

⁴²⁹ V tomto výčtu jsou uváděny je zákonné právní předpisy, nikoliv podzákonné (vyhlášky a nařízení vlády).

⁴³⁰ Předpokládaná doba realizace je stanovena expertním odhadem na základě zkušeností z obdobných procesů a aktivit v minulosti, zohledňuje rovněž lhůty legislativního procesu stanovené zákony č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákonem č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, a Legislativními pravidly vlády, dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/> [cit. 2018-02-15].

nástrojů řízení na úrovni případové práce je nutno vytvořit z centrální úrovně příslušné podpůrné mechanismy (metodické, finanční, personální). Pro implementaci nástrojů řízení kvality případové práce existují dva možné postupy: výběr a adaptace již existujících zahraničních modelů nebo zadání výzkumného úkolu, spočívajícího ve vytvoření nového nástroje kvality. S ohledem na množství informací a zkušeností, které jsou k dispozici ve vyspělých sociálních systémech, nepochybnou časovou úsporu atd., zpracovatel doporučuje provést výběr a adaptaci některého za zahraničních modelů (viz příklad v kapitole č. 12. 2. této studie). Součástí navrhovaných opatření je rovněž ukotvení principu smluvní spolupráce, zavedení standardů kvality případové práce a rovněž vytvoření a pilotní ověření nástrojů sledování efektivity případové práce. V případě posledního ze jmenovaných opatření bude nutná úzká spolupráce s výzkumnou a akademickou sférou (realizace případových studií, popsaných v kapitole 12.1. této studie).

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
1	Zavedení nástrojů řízení kvality na úrovni případové práce	N	T+36
1.1.	Vytipování vybraných nástrojů řízení kvality případové práce, jejich adaptace na podmínky v České republice, zpracování příslušných metodik a dalších podpůrných materiálů. ⁴³¹	N	T+9
1.2.	Pilotní ověření adaptovaných nástrojů řízení kvality případové práce v různých typech mezioborové spolupráce a organizací.	N	T+12
1.3.	Definice společných indikátorů (výstupů) případové práce pro sledování výsledků na vyšších úrovních řízení kvality	N	T+6
1.4.	Plošné zavedení nástrojů, vytvoření návazných metodických materiálů, realizace vzdělávacích programů pro účastníky případové práce	N	T+24
1.5.	Průběžné sledování a vyhodnocování účinnosti modelů, jejich případné revize a doplnění	N	Průběžně
Kapitola: 12. (obecné požadavky na nástroj řízení kvality viz 12.2.3.)			
Dotčené právní předpisy: N			
Související opatření: 2 (smluvní spolupráce), 3 (standarty kvality), 16 (informační systém),			

⁴³¹ Lze provést současně výběr a adaptaci několika modelů řízení kvality (například formou samostatných projektů organizací nebo řízeně z úrovně Ministerstva práce a sociálních věcí). Určité náměty v tomto směru jsou obsaženy v příslušné kapitole této studie.

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
2	Zavedení systému smluvní spolupráce s rodinami do příslušných oblastí sociální práce	A	T+36
2.1.	Vytvoření metodik smluvní spolupráce s rodinami a vzorových dokumentů	N	T+6
2.2.	Pilotní ověření smluvní spolupráce v oblastech, kde doposud nebyla uplatňována, vyhodnocení pilotního ověření a zapracování změn	N	T+12
2.3.	Změna právní úpravy ukotvující princip smluvní spolupráce do všech oblastí sociální práce s rodinou (včetně veřejných orgánů ochrany dětí)	A	T+24
Kapitola: 12.1.			
Dotčené právní předpisy: zákon o sociálně-právní ochraně dětí			
Související opatření: 1 (nástroje řízení kvality), 3 (standardy kvality)			

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
3	Zavedení standardů kvality případové práce	N	T+36
3.1.	Příprava návrhu znění standardů případové práce	N	T+12
3.2.	Pilotní ověření standardů případové práce v praxi, vyhodnocení pilotního ověření a zapracování změn	N	T+12
3.3.	Plošné zavedení standardů (ukotvení standardů případové práce v právní úpravě, vzdělávání pracovníků)	A	T+12
Kapitola: 12.1.			
Dotčené právní předpisy: zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o sociálních službách, zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních ⁴³²			
Související opatření: 7 (standardy kvality na úrovni organizací), 14 (národní standardy ochrany dětí)			

⁴³² V tomto případě jde zejména o novelizaci podzákoných předpisů, proto je předpokládána kratší doba legislativního procesu.

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
4	Zavedení nástrojů sledování výsledků a ekonomické efektivity případové práce	N	T+30
4.1.	Realizace případových studií zaměřených na sledování efektivity případové práce (různé situace dítěte a rodiny, různé typy intervencí)	N	T+12
4.2.	Definice indikátorů pro hodnocení výsledků případové práce	N	T+6
4.3.	Začlenění indikátorů do informačních systémů řízení kvality	A ⁴³³	T+?
Kapitola: 12.1.			
Dotčené právní předpisy: zákon o sociálně-právní ochraně dětí			
Související opatření: 13 (systém garantovaného financování), 16 (informační systém)			

17.3. Implementace systému řízení kvality na úrovni jednotlivých úřadů či poskytovatelů služeb (návrh opatření)

Na úrovni jednotlivých organizací v současné době již postupy a nástroje řízení kvality existují. Navrhovaná opatření se proto (stejně jako ve všech ostatních úrovních) zaměřují především na změnu celkové koncepce, zavádění nových postupů a metod atd. Úroveň organizací tvoří „mezistupeň“ mezi oblastí případové práce a celkovým systémovým nastavením. U většiny z navrhovaných opatření je k jejich plošnému zavedení nutná změna právní úpravy. Určitá opatření metodické a koordinační povahy (například nové systémy spolupráce) lze realizovat i za stávajícího právního stavu. Platí přitom, že jsou navrhována společná opatření jako pro veřejné orgány ochrany dětí (veřejné služby), tak poskytovatele služeb působících na veřejném či soukromoprávním základě.

⁴³³ Zahrnutí indikátorů do příslušného informačního systému vyžaduje změnu právní úpravy v tom smyslu, že je nutno získat zákonné oprávnění ke shromažďování údajů, na jejichž základě lze naplňování indikátorů hodnotit. Všechny tyto otázky by měly být řešeny komplexně v rámci právní úpravy řešící všechny otázky spojené s tímto informačním systémem (ochrany dětí).

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
5	Zavedení modelu integrované týmové práce s dětmi a rodinami (integrované týmy podpory rodin)	A	T+42
5.1.	Vytvoření metodiky činnosti integrovaných týmů podpory rodin	N	T+6
5.2.	Pilotní ověření metodiky v praxi, vyhodnocení pilotního ověření a zapracování změn	N	T+18
5.3.	Ukotvení činnosti integrovaných týmů podpory rodin v právní úpravě	A	T+24
Kapitola: 13			
Dotčené právní předpisy: zákon o sociálně-právní ochraně dětí			
Související opatření: 6 (sjednocení nástrojů pomoci)			

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
6	Sjednocení nástrojů podpory rodin na úrovni organizací	A	T+42
6.1.	Vytvoření metodiky sjednocení nástrojů pomoci na úrovni organizací (sociální práce, bydlení, hmotná pomoc atd.)	N	T+6
6.2.	Pilotní ověření metodiky v praxi, vyhodnocení pilotního ověření a zapracování změn	N	T+18
6.3.	Vytvoření návrhu změn právní úpravy směřující k integraci nástrojů pomoci rodinám a následný legislativní proces	A	T+24
Kapitola: 13.1.			
Dotčené právní předpisy: zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o pomoci v hmotné nouzi ⁴³⁴			
Související opatření: 5 (integrované týmy podpory rodin), 12 (organizační sjednocení systému)			

⁴³⁴ Dalším dotčeným právním předpisem, který však v současné době neexistuje, je případný zákon o sociálním či dostupném bydlení.

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
7	Revize standardů kvality na úrovni organizací	A	T+36
7.1.	Zpracování návrhu změn standardů kvality na úrovni organizací (vytvoření jednotných standardů pro všechny organizace)	N	T+12
7.2.	Pilotní ověření nových standardů v praxi, zpracování návrhu novelizace stávající právní úpravy	N	T+12
7.3.	Plošné zavedení standardů (legislativní proces, vzdělávání zaměstnanců a související opatření)	A	T+24
Kapitola: 13.2.			
Dotčené právní předpisy: zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o sociálních službách, zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy			
Související opatření: 3 (standardy kvality případové práce), 14 (národní standardy ochrany dětí)			

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
8	Zavádění dalších nástrojů řízení na úrovni organizací	N	T+12, dále průběžně
8.1.	Vytvoření podpůrného mechanismu pro zavádění nástrojů řízení kvality na úrovni organizací ⁴³⁵	N	T+12
8.2.	Implementace dalších nástrojů řízení kvality do praxe	N	T+ průběžně
8.3.	Sledování a hodnocení efektivity jednotlivých nástrojů řízení kvality a jejich přínosů pro cílovou skupinu	N	T+ průběžně
Kapitola: 13.1.			
Dotčené právní předpisy: zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o sociálních službách			
Související opatření: N			

17.4. Implementace systému řízení kvality na národní úrovni (návrh opatření)

Změna systému řízení kvality v systému péče o ohrožené děti znamená poměrně výrazný zásah do současné praxe. Nelze tedy předpokládat, že dojde ke komplexnímu (jednorázovému) zavedení tohoto systému na všech úrovních.

⁴³⁵ Tento podpůrný mechanismus (dotační řízení, projektové výzvy, realizace systémových projektů atd.) by měl zahrnovat i podporu ve vztahu k zavádění metod řízení případové práce.

Doporučuje se proto definovat cílový stav řízení kvality a rozdělit jeho zavádění do několika ucelených etap a souborů opatření (přípravná fáze, vytváření systémových předpokladů, zavádění systémů řízení kvality atd.). Na národní úrovni musí být zároveň vytvořena jasná strategie zahrnující všechny plánové kroky.

17.4.1. Opatření v rámci přípravné fáze

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
9	Stanovení celkové strategie ochrany dětí a péče o ohrožené děti zahrnující oblast řízení kvality	N	T+21
9.1.	Vytvoření mezirezortního týmu pro zpracování celkové strategie ochrany dětí a péče o ohrožené děti	N	T+3
9.2.	Zpracování návrhu strategie, včetně oblasti řízení kvality	N	T+12
9.3.	Projednání a schválení strategie vládou ČR (mezirezortní připomínkové řízení, jednání vlády)	N	T+6
9.4.	Realizace a průběžná revize strategie (na základě komunikace a aktéry systému, vyhodnocování indikátorů atd.)	N	Průběžně
Kapitola: 14.1.			
Dotčené právní předpisy: N			
Související opatření: všechna opatření systémové povahy			

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
10.	Zajištění informovanosti a zapojení všech aktérů systému péče o ohrožené děti do procesu reforem	N	T+21
10.1.	Vytvoření komunikační strategie ve vztahu k navrhovaným změnám v systému ochrany dětí (včetně systému řízení kvality)	N	T+6
10.2.	Realizace informační a komunikační kampaně na základě zpracované komunikační strategie	N	T+12
10.3.	Zpracování výstupů komunikace do strategických dokumentů	N	T+3
Kapitola: 14.1.			
Dotčené právní předpisy: N			
Související opatření: všechna opatření			

17.4.2. Opatření v oblasti systémových předpokladů

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
11	Nová právní úprava ochrany dětí a péče o ohrožené děti	A	T+48
11.1.	Vytvoření mezirezortního týmu pro zpracování nové právní úpravy (může jít o pracovní skupinu v rámci opatření 12.1.)	N	T+3
11.2.	Provedení právní analýzy a identifikace právních předpisů dotčených připravovanými změnami	N	T+12
11.3.	Zpracování návrhu nového zákona o ochraně dětí a péče o ohrožené děti včetně novelizace souvisejících právních předpisů, projednání s odbornou i laickou veřejností	N	T+24
11.4.	Legislativní proces	A	T+24
Kapitola: 14.1.			
Dotčené právní předpisy: zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o sociálních službách, zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních, zákon o zdravotních službách a další identifikované právní normy			
Související opatření: všechna opatření a dílčí aktivity vyžadující změnu právní úpravy			

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
12	Organizační sjednocení systému péče o ohrožené děti	A	T+48
12.1.	Vytvoření mezirezortního týmu pro řízení procesu sjednocení systému péče o ohrožené děti	N	T+3
12.2.	Zpracování podrobného implementačního plánu sjednocení včetně podkladů pro změny právní úpravy	N	T+18
12.3.	Vytvoření podpůrných mechanismů pro všechny aktéry systému (vzdělávací aktivity, podpůrné metodické nástroje atd.)	N	T+18
12.4.	Změna právní úpravy ukotvující organizační sjednocení systému péče o ohrožené děti	A	T+24
Kapitola: 14.1.			
Dotčené právní předpisy: zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o sociálních službách, zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních, zákon o zdravotních službách a další identifikované právní normy			
Související opatření: 10, (komunikační strategie) 11 (nový zákon o ochraně dětí), 13 (systém garantovaného financování)			

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
13	Vytvoření systému garantovaného financování	A	T+48
13.1.	Zpracování podobné analýzy stávajících finančních mechanismů v oblasti ochrany práv dětí včetně využití výsledků socioekonomických případových studií	N	T+12
13.2.	Zpracování návrhu systému garantovaného financování péče o ohrožené děti včetně návrhu změny příslušných zákonů	N	T+12
13.3.	Ukotvení systému garantovaného financování do platné právní úpravy (legislativní proces)	A	T+24
13.4.	Zahrnutí informací ekonomického charakteru do příslušného informačního systému	A	T+12
13.5.	Vyhodnocování efektivity opatření ve finanční oblasti z hlediska dopadů na cílovou skupinu, případné revize systému financování	N	T+ průběžně
Kapitola: 14.1.			
Dotčené právní předpisy: zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o sociálních službách, zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních, zákon o zdravotních službách,			
Související opatření: 4 (sledování ekonomické efektivity), 11 (nový zákon o ochraně dětí), 12 (organizační sjednocení systému), 16 (informační systém)			

17.4.3. Soubor opatření v oblasti řízení kvality

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
14	Vytvoření jednotných (národních) standardů ochrany dětí	A	T+36
14.1.	Ustavení mezirezortního odborného týmu pro vytvoření jednotných standardů ochrany dětí	N	T+3
14.2.	Vytvoření návrhu zastřešujících národních standardů	N	T+12
14.3.	Vytvoření strategie implementace standardů na všech úrovních	N	T+12
14.4.	Ukotvení jednotných standardů ochrany dětí v právní úpravě	A	T+24
14.5.	Sledování a vyhodnocování standardů, jejich případné revize	A	průběžně
Kapitola: 11.4.			
Dotčené právní předpisy: zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o sociálních službách, zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních, zákon o státní kontrole			
Související opatření: 3 (standards kvality případové práce), 7 (standards na úrovni organizací)			

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
15	Definice indikátorů pro sledování kvality na národní a regionální úrovni	N	T+42
15.1.	Vytvoření návrhu indikátorů	N	T+12
15.2.	Pilotní ověření indikátorů včetně souběžně probíhajícího výzkumu	N	T+24
15.3.	Ukotvení indikátorů do informačních systémů	N	T+6
Kapitola: 14.3.			
Dotčené právní předpisy: N			
Související opatření: 16 (informační systém)			

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
16	Vytvoření informačního systému pro sběr a zpracování dat potřebných pro řízení kvality	A	T+36
16.1.	Definice funkcionalit informačního systému pro sledování vybraných indikátorů řízení kvality na všech úrovních	N	T+18
16.2.	Změna právní úpravy umožňují sběr a zpracování definovaných informací	A	T+24
16.3.	Zpracování funkcionalit souvisejících s řízením kvality do jednotného informačního systému v oblasti ochrany dětí	N	T+? ⁴³⁶
16.4.	Realizace vzdělávání uživatelů informačního systému	N	T+6
Kapitola: 14.4.			
Dotčené právní předpisy: zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o sociálních službách, zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních, zákon o zdravotních službách. ⁴³⁷			
Související opatření: 1 (nástroje řízení kvality), 4 (nástroje sledování efektivity případové práce), 13 (systém garantovaného financování), 15 (indikátory kvality)			

⁴³⁶ Vytvoření jednotného informačního systému v oblasti ochrany dětí je samostatnou aktivitou, která přesahuje rámec řízení kvality. V rámci řešení tohoto úkolu (např. studií proveditelnosti) bude stanoven i termín dokončení. Účelem navrženého opatření je upozornit na skutečnost, že do architektury tohoto systému je nutno zapojit funkcionality související se systémem řízení kvality.

⁴³⁷ Rozsah dotčených právních předpisů závisí na skutečnosti, zda bude informační systém zaváděn do organizačně sjednoceného systému (což je ideální varianta) nebo bude propojovat stávající oblasti a subsystémy bez předchozího organizačního sjednocení.

17.5. Implementace nezávislého monitorovacího mechanismu

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
17	Vznik nezávislého monitorovacího mechanismu	A	T+48
17.1.	Ustavení mezirezortního týmu pro přípravu vzniku nezávislého monitorovacího mechanismu	N	T+3
17.2.	Příprava zákona o nezávislém monitorovacím mechanismu v oblasti ochrany dětí ⁴³⁸ , specifikace nutných organizačních opatření	N	T+12
17.3.	Legislativní proces	A	T+24
17.4.	Realizace organizačních opatření	N	T+12
Kapitola: 15			
Dotčené právní předpisy: zákon o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o sociálních službách, zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních, zákon o státní kontrole,			
Související opatření: všechna navrhovaná opatření			

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
18	Vytvoření podpůrných mechanismů pro zapojování cílové skupiny do rozhodovacích procesů	N	T+12
18.1.	Vytvoření návrhu podpůrných mechanismů pro zapojování cílové skupiny	N	T+12
18.2.	Zavedení podpůrných mechanismů do praxe, jejich průběžné hodnocení	N	T + průběžně
Kapitola: 14.1., 15.1.			
Dotčené právní předpisy: N			
Související opatření: 17 (nezávislý monitorovací mechanismus)			

⁴³⁸ Název zákona bude upraven podle označení příslušného úřadu, může však jít i o součást navrhované nové jednotné právní úpravy ochrany dětí.

17.6. Celkový přehled navrhovaných opatření

V předchozích kapitolách bylo představeno celkem 18 hlavních opatření a několik desítek dílčích aktivit k jejich naplnění. Celková doba implementace systému řízení kvality včetně vytvoření systémových předpokladů si (zejména s ohledem na lhůty legislativního procesu, vytvoření prostoru pro důkladnou přípravu, zapojení co nejširšího okruhu aktérů systému i občanské společnosti do projednávání změn atd.) vyžádá dobu 4 až 5 let. Celkový přehled všech opatření je uveden v tabulce č. 17.

Tabulka č. 17: Celkový přehled opatření navržených v rámci implementace systému monitoringu kvality

Číslo	Úroveň/opatření	Změna právní úpravy (A/N)	Čas realizace (T + n měsíců)
1-4	Úroveň případové práce		
1	Zavedení nástrojů řízení kvality na úrovni případové práce	N	T+36
2	Zavedení systému smluvní spolupráce s rodinami do příslušných oblastí sociální práce	A	T+36
3	Zavedení standardů kvality případové práce	N	T+36
4	Zavedení nástrojů sledování výsledků a ekonomické efektivity případové práce	N	T+30
5-8	Úroveň jednotlivých organizací		
5	Zavedení modelu integrované týmové práce s dětmi a rodinami (integrované týmy podpory rodin)	A	T+42
6	Sjednocení nástrojů podpory rodin na úrovni organizací	A	T+42
7	Revize standardů kvality na úrovni organizací	A	T+36
8	Zavádění dalších nástrojů řízení na úrovni organizací	N	T+12
9-16	Územní a národní (systémová) úroveň		
9	Stanovení celkové strategie ochrany dětí a péče o ohrožené děti zahrnující oblast řízení kvality	N	T+21
10.	Zajištění informovanosti a zapojení všech aktérů systému péče o ohrožené děti do procesu reformy	N	T+21

11	Nová právní úprava ochrany dětí a péče o ohrožené děti	A	T+48
12	Organizační sjednocení systému péče o ohrožené děti	A	T+48
13	Vytvoření systému garantovaného financování	A	T+48
14	Vytvoření jednotných (národních) standardů ochrany dětí	A	T+36
15	Definice indikátorů pro sledování kvality na národní a regionální úrovni	N	T+42
16	Vytvoření informačního systému pro sběr a zpracování dat potřebných pro řízení kvality	A	T+36
17-18	Řízení kvality		
17	Vznik nezávislého monitorovacího mechanismu	A	T+36
18	Vytvoření podpůrných mechanismů pro zapojování cílové skupiny do rozhodovacích procesů	N	T+12

18. Náklady na implementaci systému řízení kvality (nákladová studie)

Nákladová studie, která přímo navazuje na manuál implementace prezentovaný v předchozí kapitole, se zaměřuje na vyčíslení **přímých nákladů na monitoring kvality na všech úrovních** (resp. nákladů na realizaci souvisejících opatření). Co se týče oblasti vytváření předpokladů pro zavedení kvalitního systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti, jsou vyčísleny náklady pouze u těch opatření, kde je v současné době možno provést alespoň rámcový odhad. U některých opatření nelze náklady vyčíslit (resp. jde o neohrazený objem prostředků, které je možno na jejich realizaci vynaložit), případně oblast řízení kvality představuje jen část celkových nákladů širěji zaměřené aktivity (například u nákladů na zřízení informačního systému). Uvedený odhad nákladů je proto nutno považovat za **minimální**. Studie sleduje především systémovou stránku věci a v některých opatřeních nezachází do detailů. Odhad nákladů je proveden v řádech mil. Kč, s tím, že k dalšímu upřesnění by mělo dojít v návazných aktivitách.

Přímé náklady na systém v současné době (údaje za rok 2016) činí minimálně 11,8 mld. Kč⁴³⁹. To znamená, že na monitoring kvality je v současné době vynakládáno mezi 0,9 až 1 % nákladů (viz kapitolu č. 7.2. této studie). Lze předpokládat, že při zavedení navrhovaného systému řízení kvality se tento podíl zvýší. Přínosem by však měla být určitá záruka, že vynakládané finanční prostředky jsou využívány ve prospěch cílové skupiny.

Při výpočtech nákladů jednotlivých opatření vycházel zpracovatel studie z několika základních parametrů. Většina opatření obsahuje přípravnou fázi spočívající ve vytvoření příslušných návrhů, strategií, metodik atd. a jejich pilotním ověření. Při vyčíslení nákladů na tyto studie vycházel zpracovatel z obvyklých cen obdobných prací a dokumentů. V případě přenosu zahraničního know-how je nutno počítat i s určitými náklady na nákup licencí.

⁴³⁹ MACELA, Miloslav. *Analýza financování systému péče o ohrožené děti v České republice*. 2018, 74 s.

Návrh systému monitoringu kvality předpokládá, že do tohoto systému bude zapojeno minimálně 1100 organizací na různých stupních systému (viz tabulku č. 18). Tento údaj je důležitý pro stanovení nákladů na plošnou implementaci opatření na úrovni jednotlivých organizací, nastavení kapacit nezávislého monitorovacího mechanismu atd.

Dalším důležitým parametrem je počet osob, které působí (na profesionální úrovni) v systému péče o ohrožené děti. Informace o počtu zaměstnanců je významná především pro stanovení nákladů na vzdělávací aktivity, opatření v oblasti profesního rozvoje atd. Podle dostupných údajů jde o skupinu cca 31 000 osob (viz rovněž tabulku č. 18). Při kalkulacích nákladů vzdělávacích aktivit byly použity jako jednotky vzdělávacích dnů, přičemž náklady na jeden vzdělávací den byly stanoveny na 1 000 Kč/den a osobu.

U nově zřizovaných míst vycházel zpracovatel z průměrných nákladů na jedno pracovní místo ve veřejné správě (zejména v oblasti nákladů na zřízení nezávislého monitorovacího mechanismu). Podle údajů z přílohy k účetní závěrce Ministerstva práce a sociálních věcí⁴⁴⁰ činily v roce 2016 průměrné mzdové náklady na jedno služební místo (položka N.I.3., resp. položka 5013 podle vyhlášky o rozpočtové skladbě⁴⁴¹) 525 415,51 Kč. K tomu je nutno přičíst režijní náklady. Při jejich stanovení vycházel zpracovatel z metodiky Ministerstva vnitra, která doporučuje využít při stanovení těchto nákladů koeficient 0,43 x mzdové náklady.⁴⁴² Zpracovatel tak počítá s průměrnými ročními náklady přepočtenými na jedno místo ve výši 750 tis. Kč.

⁴⁴⁰ Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/2016/statni-rozpocet/oss-sf/00551023#priloha> [cit. 2018-05-01].

⁴⁴¹ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

⁴⁴² Metodika stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy. Ministerstvo vnitra, 2007.

Tabulka č. 18: Počet subjektů a pracovníků působících v systému péče o ohrožené děti.

Subjekt	Počet subjektů	Počet pracovníků
Obecní úřady obcí s rozšířenou působností a obdobná pracoviště na úřadech městských obvodů a částí ⁴⁴³	227	2 600 ⁴⁴⁴
Krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy	14	110 ⁴⁴⁵
Ústřední orgány státní správy, orgány a instituce s celostátní působností	10	1 000 ⁴⁴⁶
Poskytovatelé sociálních služeb ⁴⁴⁷	550	20 000 ⁴⁴⁸
Pověřené osoby	100	600 ⁴⁴⁹
Školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy	211	4 200 ⁴⁵⁰
Poskytovatelé zdravotních služeb	28	1 600 ⁴⁵¹
CELKEM	1140	30 710

⁴⁴³ V České republice je 6 258 obecních úřadů, z tohoto 388 pověřených úřadů a 205 obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Zpracovatel studie vycházel ze současného stavu, kdy jsou správní obvody obcí s rozšířenou působností základním prvkem systému sociální práce. To se může při uplatnění „komunitního“ principu změnit.

⁴⁴⁴ Roční výkaz o výkonu sociálně-právní ochrany za rok 2016 V (MPSV) 20-01.

⁴⁴⁵ MACELA, M. (2018), s. 16.

⁴⁴⁶ Tamtéž, s. 18n, a dále údaje z výročních zpráv Úřadu pro mezinárodně právní ochranu dětí, Probační a mediační služby, České školní inspekce za rok 2016.

⁴⁴⁷ Někteří poskytovatelé sociálních služeb jsou zároveň pověřenými osobami, podobně jsou pověřenými osobami i někteří poskytovatelé zdravotních služeb či školská zařízení. Každý právní subjekt je započítán pouze jednou, a to v kategorii podle hlavní (převažující) činnosti.

⁴⁴⁸ Kvalifikovaný odhad podle údajů: Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2016. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2017.

⁴⁴⁹ Kvalifikovaný odhad zpracovatele studie. Vzhledem k časté kombinaci činností (viz poznámku č. 437) jde o „zbytkový“ počet pracovníků připadajících pouze na činnosti vykonávané v rámci pověření.

⁴⁵⁰ Statistická ročenka školství, výkonové ukazatele. Dostupné z: <http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp> [cit. 2018-02-20].

⁴⁵¹ Stručný přehled činnosti dětských domovů pro děti do 3 let věku a dětských center za období 2007–2016. Praha: Ústav zdravotnických informací a statistik, 2017

Odhad nákladů je pro přehlednost zpracován ve stejné struktuře jako návrh opatření uvedený v implementační části této studie.

18.1. Předpokládané náklady na zavedení metod řízení kvality na úrovni případové práce

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Odhad nákladů (mil. Kč)
1.1.	Adaptace vybraných nástrojů řízení kvality případové práce, nákup licence	0,8
1.2.	Pilotní ověření adaptovaných nástrojů řízení kvality případové práce	1,0
1.3.	Definice společných indikátorů (výstupů) případové práce	0,3
1.4.	Plošné zavedení nástrojů, realizace vzdělávacích programů	40,0
1.5.	Průběžné sledování a vyhodnocování účinnosti modelů, revize a doplnění	nelze vyčíslit
Celkem za opatření 1		42,1
2.1.	Vytvoření metodik smluvní spolupráce s rodinami a vzorových dokumentů	0,3
2.2.	Pilotní ověření smluvní spolupráce	1,0
2.3.	Změna právní úpravy ukotvující princip smluvní spolupráce	0,0 ⁴⁵²
Celkem za opatření 2		1,3
3.1.	Příprava návrhu znění standardů případové práce	0,5
3.2.	Pilotní ověření standardů případové práce v praxi, vyhodnocení	2,0
3.3.	Plošné zavedení standardů (cca 0,2 mil. Kč/organizace)	220,0
Celkem za opatření 3		222,5
4.1.	Realizace případových studií zaměřených na sledování efektivity	5,0
4.2.	Definice indikátorů pro hodnocení výsledků případové práce	0,5
4.3.	Začlenění indikátorů do informačních systémů řízení kvality	nelze vyčíslit
Celkem za opatření 4		5,5
Celkem za opatření v oblasti řízení kvality případové práce		271,4

⁴⁵² V případě nákladů spojených s legislativním procesem zpracovatel předpokládá, že jsou hrazeny z běžných výdajů příslušných orgánů, v rámci této studie nejsou proto vyčíslovány (s výjimkou externě dodávaných právních analýz atd.).

18.2. Předpokládané náklady řízení kvality na úrovni organizací

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Odhad nákladů (mil. Kč)
5.1.	Vytvoření metodiky činnosti integrovaných týmů podpory rodin	0,3
5.2.	Pilotní ověření metodiky, vyhodnocení pilotního ověření a zapracování změn	2,0
5.3.	Ukotvení činnosti integrovaných týmů podpory rodin v právní úpravě	0,0
Celkem za opatření 5		2,3
6.1.	Vytvoření metodiky sjednocení nástrojů pomoci na úrovni organizací	0,5
6.2.	Pilotní ověření metodiky, vyhodnocení pilotního ověření a zapracování změn	4,0
6.3.	Vytvoření návrhu změn právní úpravy směřující k integraci nástrojů pomoci	0,0
Celkem za opatření 6		4,5
7.1.	Zpracování návrhu změn standardů kvality na úrovni organizací	0,5
7.2.	Pilotní ověření nových standardů v praxi	10,0
7.3.	Plošné zavedení standardů (cca 0,1 mil. Kč/organizace)	110,0
Celkem za opatření 7		145,5
8.1.	Vytvoření podpůrného mechanismu pro zavádění nástrojů řízení kvality ⁴⁵³	110,0
8.2.	Implementace dalších nástrojů řízení kvality do praxe	Obsaženo v 8.2.
8.3.	Sledování a hodnocení efektivity jednotlivých nástrojů řízení kvality	Nelze vyčíslit
Celkem za opatření 8		110,0
Celkem za opatření v oblasti řízení kvality na úrovni organizací		262,3

⁴⁵³ V rámci opatření 3.3. a 7.3. jsou vyčísleny náklady na implementaci základního nástroje řízení kvality (tj. nově koncipovaných standardů kvality) na straně organizací. V rámci opatření 8.1. jde o další nástroje řízení kvality (jde tedy o návrh opatření na podporu inovací). Objem podpory je stanoven na základě údajů o nákladech implementací sofistikovanějších modelů řízení kvality minimálně ve výši 0,5 mil. Kč na subjekt (viz kapitolu 4.1. této analýzy), s předpokladem míry využití cca 20 % (u standardů kvality jde o plošné zavedení).

18.3. Předpokládané náklady řízení kvality na národní a územní (systémové) úrovni

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Odhad nákladů (mil. Kč)
9.1.	Vytvoření mezirezortního týmu pro zpracování celkové strategie ochrany dětí	0,0
9.2.	Zpracování návrhu strategie, včetně oblasti řízení kvality (expertní práce)	0,5
9.3.	Projednání a schválení strategie vládou ČR	0,0
9.4.	Realizace a průběžná revize strategie	Nelze vyčíslit
Celkem za opatření 9		0,5
10.1.	Vytvoření komunikační strategie ve vztahu k navrhovaným změnám v systému	5,0
10.2.	Realizace informační a komunikační kampaně	100,0
10.3.	Zpracování výstupů komunikace do strategických dokumentů	0,0
Celkem za opatření 10		105,0
11.1.	Vytvoření mezirezortního týmu pro zpracování nové právní úpravy	0,0
11.2.	Provedení právní analýzy	1,0
11.3.	Zpracování návrhu nového zákona o ochraně dětí (expertní činnost)	2,0
11.4.	Legislativní proces	0,0
Celkem za opatření 11		3,0
12.1.	Vytvoření mezirezortního týmu pro řízení procesu sjednocení	0,0
12.2.	Zpracování podrobného implementačního plánu sjednocení (expertní činnost)	4,0
12.3.	Vytvoření podpůrných mechanismů pro všechny aktéry systému	Nelze vyčíslit
12.4.	Změna právní úpravy ukotvující organizační sjednocení systému	0,0
Celkem za opatření 12		4,0
13.1.	Zpracování podobné analýzy stávajících finančních mechanismů	0,3
13.2.	Zpracování návrhu systému garantovaného financování péče o ohrožené děti	0,5
13.3.	Ukotvení systému garantovaného financování do platné právní úpravy	0,0
13.4.	Zahrnutí ekonomických informací do příslušného informačního systému	Nelze vyčíslit
13.5.	Vyhodnocování efektivity opatření ve finanční oblasti	Nelze vyčíslit
Celkem za opatření 13		0,8

Číslo	Opatření/dílčí aktivita	Odhad nákladů (mil. Kč)
14.1.	Ustavení mezirezortního odborného týmu pro vytvoření jednotných standardů	0,0
14.2.	Vytvoření návrhu zastřešujících národních standardů	0,5
14.3.	Vytvoření strategie implementace standardů na všech úrovních	0,5
14.4.	Ukotvení jednotných standardů ochrany dětí v právní úpravy	0,0
14.5.	Sledování a vyhodnocování standardů, jejich případné revize	Nelze vyčíslit
Celkem za opatření 14		1,0
15.1.	Vytvoření návrhu indikátorů	0,5
15.2.	Pilotní ověření indikátorů včetně souběžně probíhajícího výzkumu	10,0
15.3.	Ukotvení indikátorů do informačních systémů	Nelze vyčíslit
Celkem za opatření 15		10,5
16.1.	Definice funkcionalit informačního systému	1,0
16.2.	Změna právní úpravy umožňují sběr a zpracování definovaných informací	0,0
16.3.	Zpracování funkcionalit do jednotného informačního systému	Nelze vyčíslit
16.4.	Realizace vzdělávání uživatelů informačního systému	15,0
Celkem za opatření 16		16,0
Celkem za opatření v oblasti řízení kvality na systémové úrovni		140,8

18.4. Předpokládané náklady na vznik a fungování nezávislého monitorovacího mechanismu

V případě vyčíslení nákladů souvisejících s existencí nezávislého monitorovacího mechanismu je nutno odlišit (jednorázové) náklady spojené se vznikem tohoto mechanismu a následně pravidelné provozní náklady této nové instituce. V příslušné kapitole této studie byla představena řada různých variant ustavení a formy tohoto úřadu. Zpracovatel provedl indikativní vyčíslení nákladů pro variantu nového ústředního orgánu státní správy (organizační složky státu), která bude plnit dohledovou i registrační funkci.

číslo	Opatření/dílčí aktivita	Odhad nákladů (mil. Kč)
17.1.	Ustavení mezirezortního týmu pro vznik nezávislého monitorovacího mechanismu	0,0
17.2.	Příprava právní úpravy, specifikace organizačních opatření (expertní činnost)	0,5
17.3.	Legislativní proces	0,0
17.4.	Realizace organizačních opatření ⁴⁵⁴	30,0
Celkem za opatření 17		30,5
18.1.	Vytvoření návrhu podpůrných mechanismů pro zapojování cílové skupiny	0,1
18.2.	Zavedení podpůrných mechanismů do praxe, jejich průběžné hodnocení	5,0
Celkem za opatření 18		5,1
Celkem náklady v oblasti nezávislého monitoringu kvality		36,6

Co se týče následných provozních nákladů, na základě počtu pravidelných inspekcí, registrací atd. lze odhadnout počet zaměstnanců úřadu nezávislého monitorovacího mechanismu na cca 300 (pro srovnání: počet zaměstnanců České školní inspekce se pohybuje kolem 500). Předpokládá se, že část těchto zaměstnanců bude převedena ze stávajících inspekčních mechanismů. Mzdové a režijní náklady by činily při tomto počtu zaměstnanců cca 225 mil. Kč ročně, spolu s náklady na externí spolupracovníky, výzkumnou a metodickou činnost atd., lze uvažovat s ročním objemem nákladů okolo 300 mil. Kč ročně.

⁴⁵⁴ Jde o vyčíslení nákladů přímo spojených se vznikem nezávislého monitorovacího mechanismu, které se odvíjí od předpokládaného počtu zaměstnanců. Jde zejména o zřízení úřadu (bez investičních nákladů na budovu), jeho vybavení, zprovoznění atd.

19. Závěr

Studie *Analýza a návrh systému monitoringu kvality* se snažila detailně postihnout všechny aspekty související s problematikou řízení kvality v oblasti ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti. Studie si kladla za cíl řešit otázky spojené se systémovým nastavením řízení kvality. V tomto smyslu jsou navržena i příslušná řešení a související opatření. Studie zároveň upozornila na řadu souvisejících témat, která vyžadují dořešení v rámci jiných procesů.⁴⁵⁵

Je zřejmé, že kvalita sociální práce (a obecně všech humanitních služeb) závisí zejména na „kvalitě“ lidí, kteří ji vykonávají. Dalším důležitým faktorem je participace dětí a rodin na řešení nepříznivé situace. Úkolem monitoringu kvality je poskytovat zpětnou vazbu o tom, zda jsou vytvořeny předpoklady pro kvalitní sociální práci, resp. pro dosažení co nejlepších výsledků na straně cílové skupiny. V oblasti péče o ohrožené děti je tímto výsledkem naplnění nejlepšího zájmu dítěte. Návrhová část obsahuje popis systémových předpokladů pro dosažení kvality, popis nástrojů řízení kvality, parametry (indikátory) hodnocení, a popis procesního postupu hodnocení kvality.

Implementace systému monitoringu kvality vyžaduje provedení poměrně rozsáhlých opatření, která mají různý charakter: od opatření metodického charakteru, přes opatření organizační povahy až po systémové změny (přesměrování finančních toků, změna právní úpravy atd.). Studie se nezaměřovala pouze na postupy hodnocení kvality, ale rovněž předpoklady pro její dosažení. Řadu z nástrojů monitoringu a hodnocení kvality lze aplikovat i ve stávajícím systému. Již dnes lze například hodnotit kvalitu na úrovni případové práce a implementovat příslušné nástroje. Pokud však tato sociální práce probíhá v prostředí izolovaných aktivit jednotlivých aktérů a rozdělené (či ne zcela jasně specifikované) odpovědnosti, bude práce

⁴⁵⁵ Jde například o otázky systémových nastavení a opatření přesahujících rámec této studie, nebo naopak o detailní rozpracování některých navržených opatření metodického charakteru.

s výstupy hodnocení výrazně limitována. Proto je vždy vhodné spojovat zavádění nástrojů monitoringu kvality s opatřeními, směřujícími k integraci sociální práce, sjednocování postupů a přístupů atd. Ideální je současné provedení organizačních či systémových opatření včetně zavedení příslušných nástrojů hodnocení kvality.

Vzhledem k tomu, že součástí této studie je (úvodní) manažerské shrnutí, které nahrazuje obvyklý závěr, využívá zpracovatel závěrečné kapitoly k tomu, aby poděloval za spolupráci pracovníkům Ministerstva práce a sociálních věcí realizujícím příslušnou klíčovou aktivitu individuálního projektu, v jejímž rámci tato studie vznikla, oponentům a konzultantům dílčích výstupů, respondentům, kteří se zúčastnili rozhovorů probíhajících v rámci analytické části studie a všem dalším, kteří se jakýmkoliv způsobem podíleli na zpracování této rozsáhlé studie.

20. Zdroje informací a použitá literatura

Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (rakouský občanský zákoník)

Analýza aktuálního stavu veřejné správy. Usnesení vlády č. 924 ze dne 14. prosince 2011

Analýza inovativních postupů a služeb pro rodiny a děti v České republice. Hradec Králové: Institut projektového řízení, 2017.

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, 2009

Analýza současného způsobu sběru a vyhodnocování dat v systému péče o ohrožené děti. Brno: Augur Consulting, 2017

Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě. Ministerstvo vnitra, 2016. 83 s.

Analýza sítě služeb pro práci s rodinami a dětmi. Ostrava: SocioFactor, 2014. 648 s.

BAČÁKOVÁ, Markéta. Systém služeb pro děti a mladé lidi s postižením a jejich rodiny. Praha: Národní centrum podpory transformace sociálních služeb, 2013.

BARVÍKOVÁ, Jana - PALONCYOVÁ, Jana. Zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc – umístování dětí, podmínky péče o děti, financování provozu. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v.v.i., 2012.

Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern. BGBl. I Nr. 4/2011. (rakouský ústavní zákon o právech dětí)

Bundesgesetz über die Grundsätze für Hilfen für Familien und Erziehungshilfen für Kinder und Jugendliche. Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 – B-KJHG 2013 (rakouský spolkový zákon o pomoci rodinám, dětem a mladistvým)

Case Management Toolkit. A user's guide for strengthening case management services in child welfare. United States Agency for International Development or the United States Government, 2014

ČÁP, David – DOSOUDIL, Pavel (eds.) a kol. Zpráva o vyhodnocení účinnosti a efektivity smluv s rodiči u žáků s poruchami chování. Praha: Národní ústav pro vzdělávání, 2014

DELAP, Emily. Omezování pobytové péče. Redukování, přetváření a zkvalitňování pobytové péče na celém světě. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2011. ISBN 978-80-7421-036-5.

Doporučení Rady Evropy CM/Rec (2007)7, o dobré veřejné správě/good governance.

DRAGOMIRECKÁ, Eva (2013). Kvalita života. In Matoušek, O. a kol. Encyklopedie sociální práce. Praha: Portál.

Early identification, assessment of needs and intervention. A guide for practitioners The Common Assessment Framework for children and young people. Children's Workforce Development Council 2009

Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby – Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015; usnesení vlády č. 757 ze dne 11. července 2007

Etický kodex inspektorů sociálních služeb. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2008

Family Law Act (australský zákon o rodině)

GRESSLER, Uli – GÖPPEL, Rainer. Qualitätsmanagement. Eine Einführung. Köln: Bildungsverlag, 2012.

HEŘMANOVÁ, Eva. Koncepty, teorie a měření kvality života. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2012. 239 s.

HOLASOVÁ, MALIK, Věra. Kvalita v sociální práci a sociálních službách. Praha: Grada. 2014. 151 s. ISBN 978-80-247-4315-8.

HORECKÝ, Jiří. Analýza inspekcí poskytování sociálních služeb. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb, 2009. 15 s.

Indikátory strategie chudoby a sociálního vyloučení, Brno: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i., 2013.

KADERÁBKOVÁ, Anna – SAMAN, Said, M. Příručka pro tvorbu a realizaci inovačních projektů. Praha: Centrum inovačních studií VŠEM, 2012. 56 s.

KLOUDOVÁ, Jitka a kol. Kreativní ekonomika. Trendy, výzvy, příležitosti. Praha: Grada Publishing, 2010. 224 s.

KOČMAN, David – PALEČEK Jan. Formalismus a inspekce kvality sociálních služeb. Zpráva z kvalitativního šetření. Centrum pro výzkum a inovaci v sociálních službách/Spolek oborové konference nestátních neziskových organizací působících v sociální a zdravotně sociální oblasti (SKOK), 2013.

Koncepce kvality sociálních služeb v Moravskoslezském kraji (včetně transformace pobytových sociálních služeb). Moravskoslezský kraj, 2008. 91 s.

Koncepce Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v oblasti transformace systému náhradní výchovné péče, č. j. MŠMT – 9559/2013-22.

KŘÍSTEK, Adam - PAVLOKOVÁ, Kateřina - BITTNER, Petr - VYHNÁNEK, Tomáš. Analýza legislativy, řízení a financování systému péče o ohrožené děti. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i., 2010.

KŘÍSTEK, Adam. Sociálně ohrožené děti. Osobní působnost zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Rodinné listy 6 (1-3), 2010.

KUCHAŘOVÁ, Věra a kol. 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. 2010.

Legislativní pravidla vlády

MACELA, Miloslav. Analýza financování systému ochrany dětí a péče o ohrožené děti. 2014. 46 s.

MACELA, Miloslav. Analýza financování systému péče o ohrožené děti v České republice. 2018. 74 s.

MACELA Miloslav. Reforma systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti. Sociální práce/Sociální práca. 2012, 12 (3), s. 45 – 48. ISSN 1213-6204.

MACELA, Miloslav - HOVORKA, Daniel - KŘÍSTEK, Adam - TRUBAČOVÁ, Klára - ZÁRASOVÁ, Zuzana. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

Manuál pro implementaci standardů kvality sociálně právní ochrany pro orgány sociálně-právní ochrany. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2014.

MATOUŠEK, Oldřich a kol. Sociální služby. Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení. 2. vydání. Praha. Portál. 2011. ISBN 978-80-262-0041-3

MEINHOLD Marianne – MATUL, Christian: Qualitätsmanagement aus der Sicht von Sozialarbeit und Ökonomie. Baden-Baden: Nomos Verein Wiener Frauenhäuser: Qualitätshandbuch, 2013.

Metodika procesu případové práce. Krajský úřad Zlínského kraje, 2014.

Metodika stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy. Ministerstvo vnitra, 2007

Národní strategie ochrany práv dětí „Právo na dětství“. 2012.

Návrh optimalizace řízení systému ochrany práv dětí a péče o ohrožené děti. Ostrava: SocioFactor, 2015. 244 s.

O'BRIEN, Mary – WATSON, Peter. A Framework for Quality Assurance in Child Welfare. National Child Welfare Resource Center for Organizational Improvement, 2002.

OCHRANA, František. Efektivní a účinná veřejná správa. Smart Administration v podmínkách kreativní ekonomiky. In KLOUDOVÁ a kol. (2010), s. 96n.

ONDRUŠOVÁ, Irena - SKŘIČKOVÁ, Zuzana - ŠPATENKA, Jan - MAREK, Ladislav. Analýza existujících Střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb. Protivín: GI projekt. 2015.

OSBORNE, Stephen - RADNOR, Zoe - VIDAL, Isabel - KINDER, Tony. The Service framework: a public service-dominant approach to sustainable public services. British Journal of Management, vol 26, no. 3, pp. 424-438. DOI: 10.1111/1467-8551.12094, 2015.

POTŮČEK, Martin, a kol. Jak jsme na tom. A co dál? Strategický audit České republiky. Praha: Centrum pro sociální a ekonomické strategie (CESES). 2005.

PŮČEK Milan Jan – OCHRANA, František. Chytrá veřejná správa. Kohezní politika. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2009. ISBN 978-80-87147-28-3.

Quality4Children. Standardy pro péči o děti mimo domov v Evropě. Praha: Sdružení SOS dětských vesniček a Člověk hledá člověka o.s., 2008.

Quality of Practice Standards for the Assessment of Child Welfare Case management Services. Florida Department of Children and Families, 2012.

Rámcová koncepce MŠMT ČR v oblasti transformace systému náhradní výchovné péče o ohrožené děti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a pro preventivně výchovnou péči. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2009.

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Rodina a dítě. Brno: Kancelář veřejného ochránce práce, 2007

SCHALOCK, Robert, L. The Conceptualization and Measurement of Quality of Life: Current Status nad Future Considerations. Journal on Development Disabilities. Vol. 20, no. Spring. 2006, s. 65-82.

Směrnice UNHCR pro určování nejlepšího zájmu dítěte. Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, 2008.

Sozialgesetzbuch Achten Buch - Kinder- und Jugendhilfe vom 26.06.1990, BGBl I S. 1163 (osmá kniha německého sociálního zákoníku)

SVOBODOVÁ, Lenka. Kvalita pracovního života – změny ve světě práce, modely, indikátory. Sborník z konference „Aktuálne otázky bezpečnosti práce“, 25. – 27.10. 2006, Stará Lesná, Slovenská republika. 2006.

Sociodemografická analýza. Mapy rozložení ohrožení dětí a rodin v ČR. Ostrava: SocioFactor, 2013.

Standardy kvality sociálních služeb. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2002.

Standardy kvality sociálních služeb. Výkladový slovník pro poskytovatele. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2008.

Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí 2016. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2017

Stručný přehled činnosti dětských domovů pro děti do 3 let věku a dětských center za období 2007–2016. Praha: Ústav zdravotnických informací a statistik, 2017

Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb v Olomouckém kraji pro roky 2015 až 2017.

ŠKARABELOVÁ, Simona. Příspěvkové organizace jako konkurent nestátním neziskovým organizacím. Centrum pro výzkum neziskového sektoru, 2014, 27 s.

Úmluva o právech dítěte a související dokumenty. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2016.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (polský zákon o podpoře rodiny z roku 2011)

VELDERMAN, Klein. M., et al. Child adjustment in divorced families: Can we successfully intervene with Dutch 6- to 8-year-olds? Feasibility study Children of Divorce Intervention Program (CODIP) in the Netherlands Date, 2011.

VELDERMAN, Klein, M., et al. Child adjustment in divorced families: Can we successfully intervene with Dutch 4- to 6-year-olds? Feasibility study Children of Divorce Intervention Program (CODIP) in the Netherlands Date, 2014

VOLDÁNOVÁ, Jana. Benchmarking a jeho využití pro stanovení příspěvku na výkon státní správy. *Obec a finance* XXII(3), s. 42-43, 2017.

VRTBOVSKÁ, Petra. *Moderní péče o ohrožené a opuštěné děti*. Praha: DOM Natama, 2005.

Vyhláška č. 438/2006 Sb., kterou se upravují podrobnosti výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy ve školských zařízeních

Vyhláška č. 505/2006 Sb., k provedení zákona o sociálních službách

Vyhláška č. 99/2012 Sb., o požadavcích na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb

Vyhláška č. 102/2012 Sb., o hodnocení kvality a bezpečí lůžkové zdravotní péče

Vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Vyhláška č. 119/2013 Sb., o standardech kvality poskytovaných služeb podle zákona o obětech trestných činů

Vyhodnocení soustavy indikátorů Strategie sociálního začleňování České republiky pro roky 2014 až 2020. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí v. v. i., 2016

WINKLER, Jiří. K diskusi o hodnocení kvality služeb v Domech na půli cesty. *Sociální práce/Sociální práce*, 4(1), s. 49-52, 2004

Wraparound Implementation and Practice Quality Standards. Wraparound Evaluation and Research Team, 2016

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

Zákon č. 356/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy a preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů

Zákon č. 218/2003 Sb. ze dne 25. června 2003 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. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 202/2012 Sb., o mediaci a o změně některých zákonů (zákon o mediaci)

Zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

Zákon č. 305/2005 Z. z., o sociálněprávní ochraně dětí a sociální kuratele

Zákon č. 448/2008 Z. z., zákon o sociálních službách a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) v znění neskorších předpisů

Zákon č. 219/2014 Z. z., o sociální práci a o podmínkách na výkon některých odborných činností v oblasti sociálních věcí a rodiny a o změně a doplnění některých zákonů

Zákon č. 234/2014, o státní službě

Zavádění standardů kvality sociálních služeb. Průvodce poskytovatele. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. 2002.

Zprávy o činnosti Úřadu práce ČR za roky 2015 a 2016.

21. Seznam zkratek

AFCARS	Adoption and Foster Care Analysis and Reporting System
CAF	Společný hodnotící rámec (Common Assessment Framework)
Cafcass	The Children and Family Court Advisory and Support Service
CCWIS	Comprehensive Child Welfare Information System
CEFL	Commission on European Family Law (Komise pro evropské rodinné právo)
CRIA	Hodnocení dopadu opatření na práva dítěte
EHP	Evropský hospodářský prostor
EFQM	Evropský nadace pro management kvality (European Foundation for Quality Management)
EIPA	Evropský institut pro veřejnou správu
EOQ	Evropská organizace pro kvalitu
FICE	Fédération Internationale des Communautés Educatives
ICASO	Independent Complaints Adjudication Service for Ofsted
IFCO	International Foster Care Organisation
IPSG	Innovative Public Service Group (Skupina pro inovaci veřejných služeb)
ISO	International Organization for Standardization
MA21	Místní agenda 21
MAS	místní akční skupina
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NCANDS	National Data Archive on Child Abuse and Neglect
NNO	nestátní nezisková organizace
NSW	New South Wales
NYTD	National Youth in Transition Database
o.p.s.	obecně prospěšná společnost
OSN	Organizace spojených národů
OSPOD	orgán sociálně-právní ochrany dětí
PAN	Procesní analýza neziskové organizace
PRIDE	Parent Resources for Information, Development and Education
QIC	Quality Improvement Center
SGB	Sozialgesetzbuch (německý spolkový sociální zákoník)
SPOD	sociálně-právní ochrana dětí
SILC	Statistics on Income and Living Conditions
TQM	Total Quality Management

UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
USAID	United States Agency for International Development
v.v.i.	veřejná výzkumná instituce

22. Příloha

Tabulka č. 18: Data vykazovaná v současném systému péče o ohrožené děti a jejich relevance pro jednotlivé varianty monitoringu kvality

Šetření/ukazatel	Relevance pro monitoring kvality	Účel sledování (možné využití)	Úroveň ⁴⁵⁶
Výkaz V(MPSV) 20-01 Roční výkaz o výkonu sociálně-právní ochrany			
Počet případů zařazených do evidence orgánu sociálně-právní ochrany	Nahradit počtem dětí, jimž příslušný obecní úřad poskytuje ochranu (děti zařazené do evidence OSPOD) a kategoriemi pomoci	Informace o trendech (pokles nebo nárůst počtu ohrožených dětí), vazba na kapacity úřadů a služeb	N, R, L
Počet dětí, u nichž je zpracován individuální plán ochrany dítěte (není vykazováno)	Doplnit údaj o počtu dětí, s nimiž příslušný úřad pracuje na základě individuálního plánu ochrany dítěte	Informace o trendech (pokles nebo nárůst počtu dětí) s nimiž příslušný úřad systematicky a dlouhodobě pracuje, sledování podílu dětí, u nichž je plánována pomoc a péče	N,R,L
Počet dětí, jimž je poskytována pomoc formou preventivních aktivit (není vykazováno)	Doplnit sledování potenciálně ohrožených dětí, jimž je poskytována pomoc ve formě preventivních aktivit, které však nejsou v evidenci OSPOD	Informace o trendech (pokles nebo nárůst počtu potenciálně ohrožených dětí), vazba na kapacity úřadů a služeb	N, R, L
Umísťování dětí do náhradní rodinné péče v příslušném roce	Ano, bylo by však vhodné doplnit, zda jde o umístění trvalé nebo pouze předběžné (předběžná úprava poměrů)	Informace o trendu počtu dětí opouštějících péči vlastních rodičů, vazba na nastavení systému podpory rodin, kapacity náhradní rodinné péče a návazných služeb	N, R, L
Příčiny umístění dětí do náhradní rodinné péče (je sledováno pouze částečně)	Doplnit sledování příčin umístění dítěte do náhradní rodinné péče	Prevence příčin odchodu dítěte z péče vlastních rodičů (nastavení systému podpory a ochrany dětí)	N, R, L

⁴⁵⁶ N = národní, R = regionální, L = lokální (obce), O= organizace (úřad nebo služba).

Případy řešené kurátory pro děti a mládež	Částečně	Informace o počtu dětí, které vyžadují zvýšenou pozornost, sledování trendů, vazba na kapacity úřadů a služeb	N, R, L
Struktura případů řešených kurátory	Částečně	Nastavení prevence příčin zvýšeného ohrožení dětí, vazba na kapacity úřadů a služeb	N, R, L
Celkový počet dětí umístěných v náhradní rodinné péči	Ano	Informace o trendu počtu dětí opouštějících péči vlastních rodičů, vazba na nastavení systému podpory rodin, podpory mladých dospělých opouštějících náhradní péči, kapacit náhradní rodinné péče a návazných služeb	N, R, L
Počet osob vykonávajících náhradní rodinnou péči	Ano	Vazba na nastavení systému podpory rodin, kapacity náhradní rodinné péče a návazných služeb	N, R, L
Žadatelé o náhradní rodinnou péči	Částečně	Využitelné pro sledování způsobu vyhledávání vhodných náhradních rodičů	N, R, L
Počet dětí s nařízenou ústavní výchovou nebo ochrannou výchovou v ústavních zařízeních	Ano, bylo by však vhodné doplnit také děti umístěné na základě předběžného opatření	Informace o trendu počtu dětí opouštějících péči vlastních rodičů, vazba na nastavení systému podpory rodin, podpory mladých dospělých opouštějících náhradní péči, kapacit náhradní rodinné péče a návazných služeb	N, R, L
Počet dětí v zařízeních pro děti vyžadující okamžitou pomoc	Ano	Informace o trendu počtu dětí opouštějících péči vlastních rodičů, vazba na nastavení systému podpory rodin, podpory mladých dospělých opouštějících náhradní péči, kapacit náhradní rodinné péče a návazných služeb	N, R, L
Příčiny umístění dětí do ústavní péče (je sledováno pouze částečně)	Doplnit sledování příčin umístění dítěte do ústavní péče	Prevence příčin odchodu dítěte z péče vlastních rodičů (nastavení systému podpory a ochrany dětí)	N, R, L
Počet dětí odebraných z péče rodičů včetně důvodů odebrání	Ano, doporučeno detailnější rozpracování sledování příčin odchodu dětí z péče rodičů, zda byla rodinám poskytována před odebráním dítěte pomoc a jaká atd.	Jde o jeden z klíčových parametřů vypovídajících o celkovém nastavení systému, příčinách ohrožení dětí atd.	N, R, L
Podané návrhy (podněty) soudu, policii a státnímu zastupitelství v oblasti sociálně-právní ochrany dětí	Ne	-	O

Rozhodovací činnost obecních úřadů	Ne	-	O
Zařízení sociálně-právní ochrany dětí	Ne, využitelné pouze v doplněné podobě pro případné sledování kapacit a výkonu služeb	-	R, L
Údaje vztahující se k týrání, zneužívání a zanedbávání dětí	Ano, je však nutno upřesnit kategorii zanedbávání (jde o příliš široký pojem)	Jde o jeden z klíčových paramentů vypovídajících o celkovém nastavení systému, příčinách ohrožení dětí atd. Zvláštní pozornost je nutno věnovat případům zneužívání a týrání dětí v náhradních typech péče (rodinné a institucionální) a propojovat tyto údaje s informacemi o přijatých opatřeních	N, R, L
Přestupky a jiné správní delikty	Ne	-	O
Počet zaměstnanců orgánů sociálně-právní ochrany	Ano	Jde o výchozí informaci pro nastavení monitoringu kvality postaveném na tzv. „znalostním modelu“. Na tento základní údaj je nutno navázat další sledované údaje.	N, L
Vzdělání zaměstnanců (není sledováno)	Ano, ve znalostní modelu	Kvalifikace pracovníků	N, L
Odměňování zaměstnanců (není sledováno)	Ano, ve znalostní modelu	Úroveň odměňování pracovníků působících v oblasti péče o ohrožené děti, komparace s odměňováním v jiných oblastech a profesích, nastavení motivačního systému pro pracovníky	N,R,L

Výkaz V(MPSV) 1-01 ⁴⁵⁷ Roční výkaz o sociálních službách			
Kapacita služby	Částečně	Sledování trendu v kapacitách pobytových zařízení, který je vázán na trend počtu dětí vyrůstajících mimo rodinu	N, R
Odchody klientů ze služby (včetně prostředí či služby kam odcházejí)	Ano, bylo by však nutno sledovat tyto údaje zvlášť za jednotlivé věkové kategorie dětí (osob do 18 let), případně mladých lidí (do 23 let)	Informace o pohybu dětí a mladých lidí v rámci systému, úspěšnost přesunu dětí z institucionální péče	N, R, L
Počet klientů pobytových služeb dle věkových kategorií, stupně závislosti atd.	Ano	Informace o trendech počtu dětí vyrůstajících v pobytových zařízeních v sociální sféře	N, R
Počet pracovníků služby a jejich profesní zaměření	Ano	Jde o jednu z informací pro nastavení monitoringu kvality postaveném na tzv. „znalostním modelu“.	N,R,L
Vzdělání zaměstnanců (není sledováno)	Ano, ve znalostní modelu	Míra kvalifikace pracovníků	N, L
Další vzdělávání a formy podpory pracovníků (není sledováno)			
Ekonomické ukazatele	Ano, ve výkonovém modelu, toto sledování má však smysl pouze v případě, že bude spojeno s evidencí výkonu služby ve vztahu k cílové skupině ohrožených dětí a rodin.	Ekonomická efektivita služeb a systému jako celku.	N, R, O
Uživatelé služby (terénní, ambulantní)	Ano, toto sledování má však smysl pouze v případě, že bude spojeno s evidencí výkonu služby ve vztahu k cílové skupině ohrožených dětí a rodin.	Trendy v počtu uživatelů různých typů služeb a pomoci.	N, R, L

⁴⁵⁷ Vzhledem k tomu, že tento výkaz pokrývá i další cílové skupiny nad rámec oblasti péče o ohrožené děti, jsou jednotlivé ukazatele vykazování uvedeny ve zjednodušené podobě.

Krizová lůžka	Ne	-	-
Intervenční centra	Částečně (v širším kontextu sledování pomoci dětem, ohrožených násilím v rodinách)	Počet dětí ohrožených domácím násilím, jimž byla poskytnuta pomoc specializovaných služeb	N, R

Výkaz V(MPSV) 10-01 Roční výkaz o sociálních službách a sociální péči ⁴⁵⁸			
Údaje o službách pro osoby se zdravotním postižením (příjmy, výdaje, počet uživatelů)	Částečně, za podmínky rozšíření sledovaných ukazatelů (v širším kontextu sledování pomoci dětem se zdravotním znevýhodněním)	Monitoring způsobu pomoci dětem se zdravotním postižením	N, R, L

Výkaz V(MPSV) 26-01 Roční výkaz o sociální práci			
Počet klientů sociálních pracovníků, počet intervencí	Ano (doporučeno sledovat za obec jako celek spolu z údaji za OSPOD, rodiny se mohou překrývat)	Informace o počtu dětí a rodin, s nimiž pracují sociální pracovníci obecních úřadů	N, R, L
Počet osoby propuštěných z výkonu trestu	Ne	-	-
Počet osob propuštěných ze školských zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy	Ano (rozšířit na počet mladých lidí, kteří opustili náhradní typy péče nebo nefunkční rodiny a je jim z tohoto důvodu poskytována obcí pomoc, specifikovat druh pomoci)	Sledování forem a rozsahu pomoci mladým lidem opouštějících náhradní typy péče nebo nefunkční rodinné prostředí	N, R, L

⁴⁵⁸ Vzhledem k tomu, že tento výkaz pokrývá i další cílové skupiny nad rámec oblasti péče o ohrožené děti, jsou jednotlivé ukazatele vykazování uvedeny ve zjednodušené podobě.

Počet pracovníků sociální odboru	Ano	Jde o jednu z informací pro nastavení monitoringu kvality postaveném na tzv. „znalostním modelu“	N, R, L
Vzdělání zaměstnanců (není sledováno)	Ano, ve znalostní modelu	Míra kvalifikace pracovníků	N, L
Odměňování zaměstnanců (není sledováno)	Ano, ve znalostní modelu	Úroveň odměňování pracovníků působících v oblasti péče o ohrožené děti, komparace s odměňováním v jiných oblastech a profesích, nastavení motivačního systému pro pracovníky	N, R, L