

1



FÓRUM ODBORNÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS  
sociální politiky

dvouměsíčník/ročník 9

2015

<b>Editorial</b>	1	<b>Statistiky a analýzy</b>	
<b>Recenzované stati, studie, úvahy a analýzy</b>		Inspekce kvality poskytování sociálních služeb v České republice v období 2012–2014	26
Předčasné ukončování náhradnej rodinnej starostlivosti v Slovenskej republike Milan Fico	2	<b>Poznatzky z praxe</b>	
Faktory selhávání pěstounské péče v České republice v pozadí nedávných legislativních změn Jana Barvíková	10	Aktivizační programy pro uchazeče o zaměstnání z prostředí sociálně vyloučených lokalit. Poznatzky z praxe Agentury pro sociální začleňování	28
Vybrané aspekty rozvoje pečovatelské služby v České republice Petra Formánková, Jitka Vacková	18	<b>Informační servis čtenářům</b>	
<b>Z Evropské unie</b>		<b>Recenze:</b> Jak pomáhat rodinám	31
Reformy veřejných služeb zaměstnanosti ve vybraných evropských zemích	23	<b>Novinky v knižním fondu</b>	31
		<b>Z domácího tisku</b>	32
		<b>Ze zahraničního tisku</b>	32

<b>Editorial</b>	1	<b>Statistics and analyses</b>	
<b>Reviewed articles, studies, essays and analyses</b>		Inspection of the standard of provided social services in the Czech Republic in the years 2012–2014	26
Premature termination of foster care in the Slovak Republic Milan Fico	2	<b>Findings from practice</b>	
Factors causing the failure of foster care in the Czech Republic against the backdrop of recent legislative changes Jana Barvíková	10	Activisation programmes for employment candidates from social excluded localities Findings from the work of the Agency for Social Inclusion	28
Selected aspects of the development of care services in the Czech Republic Petra Formánková, Jitka Vacková	18	<b>Information service for readers</b>	
<b>From the European Union</b>		<b>Review:</b> How to help families	31
Labour market services reform in selected European countries	23	<b>News in books</b>	31
		<b>From the domestic press</b>	32
		<b>From the international press</b>	32

For summaries of the articles see the 3<sup>rd</sup> page of the cover.

## Informace pro autory

Obsahové zaměření časopisu: sociální problematika v nejširším vymezení. Časopis se skládá ze dvou částí, v první, tvořené rubrikou Recenzované stati, studie, úvahy a analýzy, jsou uveřejňovány pouze recenzované příspěvky. O zařazení do recenzované části časopisu rozhoduje redakční rada na základě výsledků recenzního řízení, které je oboustranně anonymní. Redakce v tomto směru provádí potřebné kroky. Autoři mohou nabízet příspěvky do obou částí, tj. do recenzované i nerecenzované části, s tím, že uvedou, do které. Redakce přijímá pouze dosud nepublikované příspěvky v elektronické podobě. Autor by měl připojit úplnou kontaktní adresu včetně telefonního čísla a e-mailové adresy. Příspěvky zasílejte v elektronické podobě na adresu: [helena.lisa@vupsv.cz](mailto:helena.lisa@vupsv.cz). Uveřejněné příspěvky jsou honorovány.

### Formální požadavky

Rukopis příspěvku do recenzované části (nejlépe v členění souhrn /resumé, abstrakt/, úvod, současný stav poznání a odkazy na odbornou literaturu, zkoumaná problematika a použité metody, výsledky, diskuse, závěr) o rozsahu zhruba 20 tisíc znaků včetně mezer v editoru Word musí vedle vlastního textu obsahovat cca 20řádkové resumé, klíčová slova v češtině a kód JEL Classification. Citace a bibliografické odkazy musí být úplné a v souladu s příslušnou normou. Grafy a obrázky musí být přizpůsobeny černobílému provedení (ve formátu excel skupinový sloupcový, ne prostorový). Připojeny musí být i jejich zdrojové soubory. Redakce provádí jazykovou úpravu textu.

Více na: [www.vupsv.cz](http://www.vupsv.cz)

# FÓRUM sociální politiky

odborný recenzovaný časopis

## 1/2015

Vydává Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.  
Karlovo nám. 1359/1  
128 00 Praha 2  
IČO 45773009

**Šéfredaktorka:** Mgr. Helena Lisá  
kontakt: helena.lisa@vupsv.cz  
tel. 211 152 723, 721 094 106

**Tisk:** Vydavatelství KUFŘ, s. r. o.  
Naskové 3, 150 00 Praha 5

**Distribuce a předplatné:**  
Česká pošta, s. p., odd. periodického tisku  
Olšanská 38/9, 255 99 Praha 3  
Kontakt: e-mail postabo.prstc@cpost.cz  
fax: 267 196 287  
tel.: 800 300 302 (bezplatná infolinka ČR)  
www.postabo.cz

**Prodej za hotové:**  
Knihkupectví Karolinum  
Celetná 18, 116 36 Praha 1

**Cena jednotlivého čísla:** 50 Kč

**Vychází:** 6krát ročně

**Dáno do tisku:** 10. 2. 2015

Registrace MK ČR E 17566  
ISSN 1802-5854 – tištěná verze  
ISSN 1803-7488 – elektronická verze  
© VÚPSV

### Redakční rada:

Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc. (předseda - VÚPSV)  
Doc. Ing. Marie Dohnalová, CSc. (FHS UK)  
Prof. JUDr. Vilém Kahoun, Ph.D. (ČSSZ, ZSF JČU)  
Prof. Ing. Vojtěch Krebs, CSc. (VŠFS)  
Mgr. Aleš Kroupa (VÚPSV)  
PhDr. Věra Kuchařová, CSc. (VÚPSV)  
Prof. PhDr. Tomáš Sirovátka, CSc. (MU)  
Doc. JUDr. Iva Chvátalová, CSc. (MUP, o. p. s., VŠE)  
Doc. Ing. Jitka Langhamrová, CSc. (VŠE)

Vážení čtenáři,

od počátku tohoto roku došlo v sociální oblasti jako vždy k řadě změn, k nimž patří jednak každoroční úpravy pojistného či zvýšení důchodů, jednak změny související s prioritami současné vládní koalice, zejména v podpoře rodin s dětmi, zdravotně postižených či zvýšení minimální mzdy. Další změny se týkají například příspěvku na bydlení, financování sociálních služeb či úpravy povinné elektronické komunikace s ČSSZ na dobrovolnou.

V rubrice Recenzované stati, studie, úvahy a analýzy, do níž jsou zařazovány výhradně recenzované články, pokračuje dvojicí článků o péči o děti v rámci seriálu „zrcadlových“ příspěvků, mapující vývoj v některých oblastech sociální problematiky v České a Slovenské republice. Autor prvního článku „Predčasné ukončovanie náhradnej rodinnej starostlivosti v Slovenskej republike“ se na základě výpovědí náhradních rodičů v kvantitativním dotazníkovém šetření zabývá okolnostmi, které s předčasným ukončováním této péče souvisí, a největšími problémy, které v náhradním rodinném prostředí vznikají. Analyzuje vliv některých faktorů, jako jsou využívání služeb sociálně-právní ochrany, charakteristiky a sociodemografické ukazatele přijatých dětí a náhradních rodin, na neplánované ukončení péče a na základě zjištění navrhuje konkrétní změny. Výsledky mohou najít využití při zlepšování sociálně-právní ochrany dětí, které z nejrůznějších důvodů nemají možnost vyrůstat v původních biologických rodinách, a mohou ulehčit péči i v náhradních rodinách samotných.

Autorka článku s názvem „Faktory selhávání péči o děti v České republice v pozadí nedávných legislativních změn“ sleduje okolnosti předčasného ukončování péči o děti v České republice. Vzhledem k nedostupnosti výzkumných a podrobnějších statistických dat tento článek vychází zejména z názorů prezentovaných na toto téma v odborné diskusi - uváděných jako důvody pro změny legislativy v oblasti péči o děti v posledních letech, či naopak zaznívajících ze strany odborníků nebo samotných pěstounů jako varování před některými možnými nežádoucími dopady nastolených změn.

Autorky třetího příspěvku „Vybrané aspekty rozvoje pečovatelské služby v České republice“ se ve svém výzkumu snažily nalézt vztah mezi vybranými aspekty pečovatelské služby (územním profilem, legislativní změnou a profilem organizace poskytující pečovatelskou službu) a jejím rozvojem (navyšováním počtu uživatelů, zvyšováním využívání úkonů, rozvojem časové a územní dostupnosti služby a zvyšováním kvality poskytovaných služeb). Pro deskripci a analýzu míry závislosti proměnných byly použity kvantitativní metody za pomoci sekundární analýzy dat. V ČR panuje výrazná diverzita vzájemných vazeb mezi vybranými charakteristikami územního profilu a počtem uživatelů pečovatelské služby. Statisticky signifikantní vztahy byly prokázány mezi počtem uživatelů pečovatelské služby a počtem osob starších 65 let, hustotou obyvatelstva, úrovní rozvodovosti, mírou nezaměstnanosti, počtem uživatelů, jimž jsou poskytovány vybrané ambulantní, terénní a pobytové sociální služby pro seniory a osoby se sníženou soběstačností, počtem uživatelů, jimž je poskytována domácí zdravotní péče, dále počtem příjemců příspěvku na péči a počtem obcí poskytujících pečovatelskou službu v jednotlivých krajích ČR. Prokázalo se, že především církevní či krajské organizace pečovatelských služeb zabezpečují větší územní dostupnost služby i rozšiřování jejich časové dostupnosti.

V nереценzované části se článek v rubrice Z Evropské unie podrobně věnuje příkladům různě koncipovaných reforem veřejných služeb zaměstnanosti ve vybraných evropských zemích. Do rubriky Statistika a analýza byla zařazena analýza provádění inspekce kvality sociálních služeb v období 2012–2014, do rubriky Poznatky z praxe příspěvek o zkušenostech Agentury pro sociální začleňování s aktivizačními programy pro uchazeče o práci z prostředí sociálně vyloučených lokalit. V rubrice Informační servis čtenářům je zařazena recenze publikace o podpoře rodiny a dále obvyklé podrubriky a aktuální informace.

Helena Lisá  
šéfredaktorka

## Predčasné ukončovanie náhradnej rodinnej starostlivosti v Slovenskej republike

Milan Fico

*Počet náhradných rodín, ktoré si po prijatí dieťaťa prešli skúsenosťou predčasného ukončenia, je na Slovensku relatívne malý. V posledných rokoch možno ale zaznamenať rastúci trend. Príspevok sa na základe výpovedí náhradných rodičov v kvantitatívnom dotazníkovom šetrení zaoberá okolnosťami, ktoré v Slovenskej republike s predčasným ukončovaním náhradnej rodinnej starostlivosti súvisia. Keďže neexistuje jeden dôvod, pre ktorý sa náhradná rodinná starostlivosť končí neplánovane, zameriavame sa na hľadanie komplexnejšieho obrazu. V texte je uvedená rola faktorov spojených so subjektívnymi výpoveďami náhradných rodičov ohľadom najväčších problémov pochádzajúcich z náhradného rodinného prostredia. Spolu s ďalšími oblasťami, ako sú využívanie služieb sociálnoprávnej ochrany, charakteristiky a sociodemografické ukazovatele prijatých detí a náhradných rodín, identifikujeme pomery šancí a celkový vplyv jednotlivých okruhov na neplánované ukončenia. Príspevok nie je iba kvantitatívnym zhrnutím okolností, zohrávajúcich zásadnú rolu vedúcu k odchodu dieťaťa z náhradnej rodiny. Pomocou identifikovaných problémov navrhujeme konkrétne zmeny. Výsledky sa môžu stať podkladom na zlepšenie opatrení v agende sociálnoprávnej ochrany pre všetky deti, ktoré z rôznych dôvodov nedostali možnosť vyrastať vo svojich pôvodných biologických rodinách. Sú podnetom pre posilnenie vybraných aktivít a ich lepšieho nastavenia pre potreby detí žijúcich mimo svojich pôvodných rodín. V sekundárnom dôsledku tak môžu pomôcť a uľahčiť starostlivosť aj samotným náhradným rodinám.*

### Kontext a prehľad základných ukazovateľov

V roku 2012 žilo mimo svojej rodiny na základe rozhodnutia súdu približne 1,43 % detskej populácie. Tento podiel sa každoročne nepatrne zvyšuje. Pre porovnanie - pred desiatimi rokmi, v roku 2002 to bolo 0,99 % 0–17 ročných (www.statistcs.sk, ročné výkazy o vykonávaní sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, SPODaSK). Tieto deti nie sú homogénnou kategóriou populácie - spoločné majú to, že na základe rozhodnutia súdu žijú trvale alebo dočasne mimo svojich biologických rodín. Zároveň ich okolností, v ktorých sa nachádzajú, v porovnaní s ostatnou detskou populáciou stavajú do situácie zraniteľnejšej sociálnej kategórie. Čo ich navzájom odlišuje, sú dôvody vyňatia, sociodemografické charakteristiky a životné dráhy, ktoré v lepšom prípade viedli k prijatiu do náhradnej rodinnej starostlivosti (pestúnska, náhradná osobná starostlivosť), alebo k umiestneniu do zariadení detských domovov, profesionálnych rodín, krízových, diagnostických, alebo reedukačných centier. Mierny nárast počtu detí vyňatých z rodín na základe rozhodnutia súdu sprevádza dlhodobý trend ubúdania pestúnskych rodín a relatívne stabilizované počty náhradných osobných rodičov. Nežiaduci trend sa prejavil najmä v posledných troch rokoch, kedy narastá celkový počet detí umiestnených v detských domovoch (ročné výkazy o poskytovaní starostlivosti deťom v detských domovoch). Aj keď sa z dlhodobého hľadiska darí čoraz viac detí prijímať do náhradnej rodinnej starostlivosti, alebo profesionálnych rodín v detských domovoch na úkor umiestnenia na skupinách (Filadelfiová, 2007, výkazy SPODaSK), najnovšie čísla môžu poukazovať na závažnejšie zmeny. Na základe zisťovaní Ústredia práce sociálnych vecí a rodiny (UPSVaR)

v priebehu rokov 2009–2011 prišlo na Slovensku k predčasnému ukončeniu náhradnej rodinnej starostlivosti v 226 náhradných rodinách. V sledovanom období, počas ktorého sa údaje zisťovali, sa počet predčasných ukončení medziročne zvyšoval. Kým v roku 2009 to bolo 51 náhradných rodín, v roku 2010 narástlo číslo na 71 a v roku 2011 bol tento počet v porovnaní s rokom 2009 už viac ako dvojnásobný (104 náhradných rodín). Vnútorň monitoring UPSVaR ukazuje, že ak k prerušeniu dôjde, tak je to častejšie na návrh samotných náhradných rodičov (72 %) a nie úradu sociálnoprávnej ochrany (28 %). Ide tak o situácie, ktoré sú spojené najmä z rozhodnutiami samotných náhradných rodičov a nie sú výsledkom toho, že by orgán sociálnoprávnej ochrany zistil závažné nedostatky pri starostlivosti a výchove. Ďalšie osudy detí po predčasnom odchode sú z hľadiska naplňania ich potrieb väčšinou horšie. Obyčajne nemajú rodinné riešenia - odchádzajú najmä do skupinovej starostlivosti detských domovov, reedukačných, centier, zriedkavejšie do profesionálnych rodín v detských domovoch, krízových stredísk. Považujeme preto za dôležité hlbšie poznať súvislosti, stojace za predčasnými ukončeniami. Na základe uvedených zistení možno prijať opatrenia, ktoré môžu zlepšiť naplňanie potrieb náhradných rodičov a detí vyrastajúcich mimo svojich pôvodných rodín a pomôcť k zlepšeniu perspektívy detských dráh v dospelosti.

### Cieľ príspevku, dáta a metódy riešenia

Príspevok sa optikou náhradných rodičov zameriava na okolnosti, ktoré súvisia s predčasným ukončením náhradnej rodinnej starostlivosti. Jeho cieľom je podať komplexnejší prehľad oblastí a ukazovateľov stojacich za neplánovanými prerušeniami

mi. V úvode špecifikuje hlavné východiská a legislatívne zmeny v sociálnoprávnej ochrane, ktoré na Slovensku prebehli v roku 2005. Ich základnou úlohou bolo zmeniť nastavenie sociálnych politík, posilniť riešenia pre rodiny v kríze, uprednostniť pri starostlivosti o deti v ohrození rodinné prostredie (zákon o rodine č. 36/2005, zákon o sociálnoprávnej ochrane č. 305/2005). Deti, ktoré prešli procesom predčasného ukončenia, sú konfrontované s udalosťami, ktoré môžu posilniť reprodukciu nežiadúcich dôsledkov, či už z prostredia biologickej, náhradnej rodiny alebo inštitucionálneho prostredia. Naplňaniu zákona o sociálnoprávnej ochrane v praxi často zabraňujú systémové bariéry. Pretrvávajú rozpor medzi normatívnymi zmenami, ich reálnym výkonom v praxi a pretavovaním do každodennej reality (Návrat, 2012). Hlavným ťažiskom textu je kvantifikácia výpovedí náhradných rodičov o najväčších problémoch, s ktorými sa počas starostlivosti stretávajú. Závbery sumarizujú ukazovatele v troch hlavných oblastiach. Prvá sa týka najväčších problémov pochádzajúcich z náhradného rodinného prostredia, sociodemografických a iných charakteristík náhradných rodičov. Druhá oblasť mapuje rolu využívania služieb sociálnoprávnej ochrany. Tretia oblasť zahŕňa identifikáciu problémov v spojení s deťmi a ich sociodemografických a ďalších charakteristík. Dáta pochádzajú zo sondy dotazníkových šetrení realizovaných Inštitútom pre výskum práce a rodiny (IVPR), ktorých zber sa uskutočnil v koordinácii s oddeleniami sociálnoprávnej ochrany na celom Slovensku (september, 2012). Vzorka pozostávala z dvoch skupín - prvú tvorili údaje od 571 náhradných rodičov, u ktorých starostlivosť prebieha bez výraznejších komplikácií, ktoré by mali charakter vedúci k neplánovanému ukončeniu. Druhá skupina pozostávala z údajov od 41 náhradných rodín, u ktorých už z rôznych dôvodov k predčasnému ukon-

čieniu prišlo a dieťa už v rodine nežije (návratnosť 19 % - z celkovo prebiehajúcej v roku 2012, 18,1 % - z predčasne ukončenej v priebehu rokov 2009–2011). Obidvom skupinám náhradných rodičov boli položené rovnaké otázky. Závety sú formulované z hľadiska pomerov šanci EXP(B). Ak sú hodnoty EXP (B) >1, šance predčasného ukončenia sa so zmenou ukazovateľa z 0 na 1 zvyšuje (referenčná kategória v kategorickej premennej 0/1 je kódovaná ako 0). Ak sú hodnoty EXP (B) < 1 - šance predčasných ukončení sa so zmenou ukazovateľa z 0 na 1 znižujú. Pri intervalových ukazovateľoch (dĺžka doby starostlivosti, vek dieťaťa, náhradného rodiča v čase prijatia, počet zdravotných problémov a pod.) sa s každým nárastom o jeden rok pomer šanci zvýši alebo zníži na základe hodnoty EXP(B)<>1. Interpretácia vychádza z predpokladu kontroly konštantnosti vplyvu ostatných zahrnutých ukazovateľov. 95%-ný interval spoľahlivosti znamená, že ak by naša vzorka pochádzala z náhodného výberu, odhad pomeru šanci ukazovateľov EXP (B) by sa s 95% istotou pohyboval v populácii náhradných rodičov medzi hodnotami označenými ako MIN a MAX. Predčasné ukončenia predikujú iba tie ukazovatele, ktoré dosahujú štatisticky významné hodnoty (B)(\*/\*\*). Pod tabuľkami sa nachádzajú parametre diagnostiky modelov a hodnoty Cox&Snell Nagelkerke. Čím sú čísla dvoch ukazovateľov vyššie, tým jednotlivé oblasti vysvetľujú predčasné ukončenia lepšie. U Nagelkerke (ktorý je v texte interpretovaný) je dôležité, aby sa jeho hodnota čo najviac blížila k jeho maximálnej hodnote 1. Cieľom príspevku nie je vytvárať dojem, že každý, kto sa rozhodne prijať dieťa do svojej rodiny, či už v rámci širších rodinných väzieb alebo pestúnskej starostlivosti, môže čeliť závažným problémom. Ako bolo spomenuté v prvej časti „Kontext a prehľad základných ukazovateľov“, predčasné ukončenia sú veľmi zriedkavé a zriedkavý je aj problematický priebeh náhradnej rodinnej starostlivosti, ktorý by spôsoboval závažné komplikácie vedúce k neplánovaným ukončeniam. Zámerom je upozorniť na riziká, s ktorými sa náhradní rodičia môžu stretnúť, a na základe ich výpovedí prijať vhodné odporúčania do budúcnosti.

## Stručné zhrnutie legislatívnych zmien

Kľúčové legislatívne zmeny sa v sociálnoprávnej ochrane na Slovensku udiali v roku 2005, kedy boli prijaté dve nové zákonné normy - Zákon o rodine č. 36/2005 a Zákon o sociálnoprávnej ochrane č. 305/2005. Obidve normy predstavovali jeden zo zásadných posunov v agende ochrany rodín a detí, nachádzajúcich sa v komplikovaných životných situáciách. Boli prijaté v rovnakom čase a vzájomne na seba nadväzovali. Veľkým legislatívnym zmenám predchádzalo zjednotenie agendy náhradnej rodinnej starostlivosti pod Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny. Jedným z hlavných zámerov bolo prijať čo najviac detí z detských domovov do rodín a pracovať s biologickou rodinou tak, aby z pôvodných rodín bolo vyňatých čo najmenej detí (Škoviera, 2008). Zákon o rodine č. 36/2005 zjednotil a nanoval definoval formy náhradnej rodinnej starostlivosti. Nahradil dovtedy platný legislatívny stav pretrvávajúci ešte pred rokom 1989. Podobne, ako je tomu v zákone o sociálnoprávnej ochrane, nový zákon o rodine začal uprednostňovať rodinné formy starostlivosti. Definoval náhradnú osobnú a pestúnsku starostlivosť. Za náhradnú osobnú starostlivosť považuje prijatie dieťaťa blízkou rodinou. Túto formu je zo zákona súd povinný uprednostniť pred pestúnskou starostlivosťou alebo umiestnením do náhradnej inštitucionálnej starostlivosti. Kontakty s pôvodným rodičom ostávajú zachované, sú súčasťou dohody. V prípade komplikácií, alebo ak sú proti záujmu dieťaťa, kontakty určuje rozhodnutie súdu. Pôvodný rodič má naďalej vyživovaciu povinnosť. Náhradný osobný rodič má povinnosť poskytovať starostlivosť v rozsahu, v akom ju vykonávali rodičia (strava, ošatenie, lekárska starostlivosť, povinná školská dochádzka, záujmové krúžky), nenahrádza ale rodičovský vzťah. Druhou formou je pestúnstvo. Pestúnstvo prichádza ako riešenie, keď dieťa nemohlo byť prijaté do rodinného prostredia v rámci širšej rodiny. Pestúni musia byť na rozdiel od náhradných osobných rodičov zapísaní v zozname žiadateľov a zvyčajne nie sú rodinnými príbuznými dieťaťa. Podobne ako náhradní osobní rodičia, ani oni nemajú vyživovaciu

povinnosť. O dieťa sa ale starajú v rovnakom rozsahu, v akom by to mali robiť jeho rodičia. Obidve formy dostávajú príspevky na podporu náhradnej rodinnej starostlivosti. K jej predčasnému ukončeniu môže prísť na základe dôvodov, o ktorých vždy rozhoduje súd. Buď je to na základe rozhodnutia náhradného rodiča - v takom prípade musí súd toto rozhodnutie akceptovať, alebo na návrh orgánu sociálnoprávnej ochrany - napr. z dôvodu podozrenia zlého zaobchádzania s dieťaťom v náhradnej rodine.

Prvým zákonom, ktorý zabezpečuje komplexnú ochranu detí, je zákon o sociálnoprávnej ochrane č. 305/2005. Ustúpili v ňom do pozadia ústavné zariadenia detských domovov a dôraz sa začal klásť na výkon opatrení v rodinnom prostredí. Rovnako ako zákon o rodine rešpektuje postupnosť: pôvodná rodina, širšia rodina, náhradná rodina a nakoniec - profesionálna rodina a skupina v ústavnom zariadení detského domova. Normatívne zmeny v sociálnej politike spočívajú v zákonom uprednostnení práce s rodinou v kríze, v realizácii opatrení vedúcich k zabráneniu vyňatia dieťaťa z rodiny, v posilnení jeho ochrany v pôvodnom rodinnom prostredí. Cieľovými skupinami sú deti v rôznych krízových rodinných situáciách, s krátkodobými alebo dlhodobými skúsenosťami so životom mimo svojich rodín. Sociálnoprávna ochrana vychádza z predpokladu zodpovednosti pôvodnej, širšej rodiny za starostlivosť a výchovu svojich detí. Táto zodpovednosť je základom rodinných politik aj západných krajín. Ak je preto vykonávaná kvalitne a správne, mala by viesť k svojmu vlastnému obmedzeniu (Guráň, 2008). Investície do budovania ústavov sa tak dostali na posledné miesto, keď všetky rodinné riešenia zlyhali alebo neboli úspešné. Až tam, kde náhradná rodinná starostlivosť končí predčasne, alebo nie je z rôznych dôvodov možná, zohrávajú zo zákona detské domovy svoju úlohu - ako poslednej poistky. Zákon o sociálnoprávnej ochrane ale naráža v praxi na rôzne systémové bariéry. Ak nie je do každodennej reality pretavovaný odbornými rozhodnutiami konkrétnych ľudí zodpovedných za ochranu detí, vzniká rozpor medzi normatívnymi cieľmi a reálnymi postupmi ich napĺňania. Dopolosa existujú len čiastočné výskumné po-

Tabuľka č. 1: Najväčšie problémy - prostredie náhradnej rodiny

	B	(SE)	95% interval spoľahlivosti		
			MIN.	EXP (B)	MAX.
1. ovplyvňovanie dieťaťa biologickými rodičmi proti jeho záujmu	1,746**	0,390	2,668	5,734	12,323
2. nezhody náhradných rodičov so širšou rodinou	1,043	0,586	0,901	2,839	8,950
3. nedostatok odbornej pomoci	0,935*	0,471	1,013	2,548	6,409
4. nezhody s biologickými rodičmi	0,169	0,452	0,488	1,185	2,875
5. slabá finančná podpora náhradného rodiča	-0,442	0,393	0,298	0,643	1,388

Poznámka: 0,151> (Hosmer & Lemeshow) 0,049 = (Cox & Snell) 0,123 = (Nagelkerke), Model  $\chi^2(1) = p<0.01^{**}p<0.01^*p<0.05$  kódovanie: 0 - nie, 1 - áno, referenčná kategória: nie

znatky o tom, ako sú vykonávané opatrenia zákonov zabezpečujúcich ochranu detí v praxi. Len veľmi málo sa vie o naplňaní legislatívnych cieľov, o skutočnom vykonávaní opatrení a postupoch na zabránenie vyňatia detí z rodín, postupoch sudcov pri rozhodovaní v detskej agende, o súdnych rozhodnutiach pri umiestňovaní do detských domovov v kontexte uprednostňovania náhradných rodinných foriem alebo práce s rodinou v kríze. Faktom ostávajú malé počty a častá preťaženosť sociálnych pracovníkov, objavujú sa správy o nie vždy zodpovednom posúdení situácie dieťaťa v rodine, podozrení z pretrvávajúceho skratkovitého umiestnenia detí do detských domovov, prax dlhých súdnych rozhodnutí alebo absentujúca sanácia rodinného prostredia (Mikloško, 2011), (Návrat, 2012), (Škoviera, 2008), (Bernhauserová, 2007).

## Východiská a skúmané oblasti

Nie všetky deti, žijúce mimo svojich rodín, sú na základe rozhodnutia súdu vyňaté v dôsledku patologických javov, ako sú rôzne formy násillia v rodine, trestná činnosť alebo drogová závislosť rodičov. Popri najčastejšie uvádzaných dôvodoch, ako sú opustenie dieťaťa alebo jeho zanedbávanie, existujú aj iné príčiny. Viazu sa na náhle životné udalosti - zdravotné, psychické komplikácie rodičov, úmrtie jedného alebo oboch rodičov, náhly prepad rodiny do stavu bezdomovectva. Existuje však aj skupina dôvodov spájajúca sa so samotnými deťmi. Tieto sú ale veľmi zriedkavé. Ak sa ako dôvod vyňatia z rodiny vyskytnú, ide najmä o drogovú závislosť, poruchy správania, záškoláctvo, psychické problémy alebo ťažké zdravotné znevýhodnenia. Ak sú preto deti súdny rozhodnutím vyňaté zo svojich rodín, je to najčastejšie z dôvodov, ktoré sami nezavinili. Čím nižší vek dieťaťa, tým sú okolnosti častejšie na strane rodičov. Na druhej strane - ak sa na hlavné príčiny predčasných ukončení pozrieme optikou náhradných rodičov, tieto sú videné (či už oprávne alebo nie) najmä na strane detí (viď tabuľka č. 4). Naším zámerom bolo preto vychádzať nielen z výpovedí náhradných rodičov, ale pozrieť sa na predčasné ukončenia komplexnejšie, pričom sme sa zamerali naj-

skôr na oblasť náhradného rodinného prostredia a sociodemografických a iných ukazovateľov náhradnej rodiny. Na základe výpovedí náhradných rodičov o tom, čo im v rodinnom prostredí spôsobovalo najväčšie problémy (tabuľka č. 1), ako aj ich sociodemografických a ďalších charakteristík (tabuľka č. 2) sme zisťovali, ako predikujú šance predčasného ukončenia. Z oblasti prostredia náhradnej rodiny sme sa zamerali na päť ukazovateľov. Ak dieťa nie je sirota, jeho prijatie pre náhradných rodičov často znamená aj udržiavanie kontaktov s biologickou rodinou. V ideálnom prípade by všetky strany mali mať rovnaký cieľ - návrat dieťaťa do pôvodnej rodiny. Pokiaľ to nie je možné, mal by byť zaistený kontakt a stabilné zázemie v náhradnej rodine (Matoušek, Pazlarová, 2011). Vzťahy môžu mať ale rôznu podobu - od bezkonfliktných a prospešných až po tie s ťažkým priebehom, spôsobujúce tlak na náhradných rodičov. Niektorí autori upozorňujú, že ak sú vzťahy vyhodnotené ako problémové a ich súčasťou je nátlak zo strany pôvodnej rodiny, ktorý zasahuje dieťa proti jeho záujmu, môže s predčasným ukončením existovať súvislosť (Strijker, Zandberg, 2005). Udržiavanie kontaktov s pôvodnou rodinou je dôležité. Ak sa ale tieto kontakty pretavujú do mýtov o nenahraditeľnosti biologickej rodiny pre dieťa, môže byť ich udržiavanie skôr na škodu ako na prospech dieťaťa (Sobotková, 2010). Pôvodná rodina by mala byť prvoradá, ak ale spôsobuje dieťaťu zásadné problémy, kontakt s ňou sa môže stať z hľadiska vplyvu na predčasné ukončenie problematickým. Rizikom nie je len povaha kontaktov negatívne zasahujúcich samotné dieťa. Skúmali sme aj nehody v rámci širšej rodiny pri rozhodnutí prijať dieťa a ich vplyv na predčasné ukončenia pri zahrnutí ostatných skúmaných charakteristík. Zaujímalo nás, či zasahovanie zo strany širšej rodiny u náhradných rodičov, ktorí sa rozhodli prijať dieťa, môže hrať svoju rolu alebo nie. Je iba málo poznatkov o úlohe finančných príspevkov v náhradnej rodinnej starostlivosti. Dôležitosť, ktorú im náhradní rodičia pripisujú, súvisí s ich socioekonomickým statusom (osamelý dôchodca môže vnímať príspevky v náhradnej rodinnej starostlivosti inak ako náhradná rodina, v ktorej dospe-

lí dobre zarábajú) ako aj so zdravotným stavom dieťaťa - jeho prípadné zdravotné znevýhodnenia, psychické komplikácie a miera ich závažnosti vyžadujúca odborné lekárske ošetrovanie, náklady na cestovné alebo úľavy z práce. Úlohu zohráva aj štát v rámci kontaktov so sociálnymi pracovníkmi a vzájomnej spolupráce. Povinnosťou štátu je na jednej strane chrániť dieťa aj v náhradnej rodine a zároveň vytvoriť čo najlepšie podmienky náhradným rodinám pri starostlivosti a výchove. Ak je spolupráca vyhodnotená ako prospešná, benefity, ktoré z nej plynú, môžu byť na prospech všetkých zúčastnených strán (Triseliotis, 1989). V kontexte skúmania predčasných ukončení sme zisťovali súvislosti takejto spolupráce v prípadoch, ak je odborná pomoc štátu náhradným rodičom považovaná za nedostatočnú.

Do vyhodnotenia sociodemografických a iných charakteristík náhradnej rodiny sme zahrnuli sedem ukazovateľov. Socioekonomický status rodičov nie je považovaný za faktor, ktorý by mohol na kvalitu priebehu starostlivosti a výchovy vplyvať (Bernhauserová, 2007), (Filadelfiová, 2008). Niektorí autori hovoria skôr o absencii prosociálnej orientácie (Sinclair, 2005) zamestnania v pomáhajúcej profesii, ktorá zrejme častejšie priťahuje ľudí s vysokou empatiou, absenciou psychických charakteristík zameraných na dieťa, alebo neexistenciou členstva v cirkevnej organizácii (Matoušek, Pazlarová, 2011). Pri vyhodnotení sme sa sústredili na predčasné ukončenia starostlivosti v kontexte aktuálnej nezamestnanosti jedného z rodičov. Nezamestnanosť je v súvislosti s kvalitou pestúnskej starostlivosti o dieťa skôr priaznivou ako nepriaznivou okolnosťou. Ak si môže žena alebo muž dovoliť byť nezamestnanými, môže to starostlivosti o prijaté dieťa pomôcť a zvýšiť kvalitu náhradného rodinného prostredia. Dostupné sú niektoré štúdie, poukazujúce na rozdiely v charaktere starostlivosti v rámci rodinnej príbuznosti náhradných rodičov. Príbuzní majú sklon posilniť vzťah s dieťaťom a jeho problémovú situáciu riešiť následne. Naproti tomu, pestúni sú viac zameraní na problémové deti, s primárnym zameraním riešiť, čo ich trápi (Farmer, Moyers 2008). Možno tiež predpokladať aj rozličné motivácie a dôvody prijatia u dospelých, ako aj rozličné cesty detí

**Tabuľka č. 2: Sociodemografické a iné charakteristiky náhradných rodičov**

	B	(SE)	95% interval spoľahlivosti		
			MIN.	EXP (B)	MAX.
1. národnosť náhradného rodiča	1,799**	0,510	2,225	6,046	16,430
2. pobyt v domácnosti (obidvaja, jeden)	1,178*	0,436	1,383	3,246	7,624
3. rodinný stav (ženatý, vydatá/ovdovený)	1,047*	0,431	1,226	2,850	6,626
4. príbuzenský vzťah k dieťaťu	0,618	0,489	0,712	1,856	4,835
5. vek náhradného rodiča v čase prijatia dieťaťa	-0,036	0,022	0,924	0,965	1,008
6. nezamestnanosť jedného z rodičov	-0,079	0,501	0,346	0,924	2,467
7. výška vzdelania náhradného rodiča	-0,370	0,538	0,241	0,690	1,982

Poznámka: 0,671 > (Hosmer & Lemeshow) 0,075 = (Cox & Snell) 0,181 = (Nagelkerke), Model  $\chi^2(1) = p < 0.01$  \*\* $p < 0.01$  \* $p < 0.05$  kódovanie: národnosť (0 - slovenská, 1 - maďarská, rómska), domácnosť (0 - obidvaja pestúni 1 - jeden pestún) rodinný stav (0 - ženatý/vydatá, 1 - ovdovenosť/rozvod), vzdelanie: (0 - maturita/vysokoškolské 1 - Szákladné /bez maturity), referenčné kategórie: 0

pred ich príchodom do náhradných rodín v závislosti od rodinnej väzby. Zaujímala nás preto súvis rodinnej príbuznosti náhradnej rodiny a predčasného ukončovania. Analyzovali sme aj vek náhradného rodiča v čase prijatia dieťaťa a jeho vplyv na neplánované ukončenie. Existuje málo empirických poznatkov o rodinnom stave náhradných rodičov a charakteru domácnosti, v ktorej dieťa žije (napr. s jedným pestúnom v domácnosti alebo s obidvoma). Do analýzy bolo nakoniec zahrnuté aj vzdelanie rodičov a príslušnosť k národnostnej menšine - táto môže byť indikátorom zvýšeného rizika vystavenia sociálnej exklúzii alebo žitia za hranicou chudoby. Vplyvy všetkých týchto ukazovateľov sú zhrnuté v tabuľke č. 2.

Druhá hlavná oblasť je zameraná na využívanie služieb odbornej pomoci sociálno-právnej ochrany, ktoré majú v prípade komplikácií slúžiť na preklenutie problémov spojených s náhradným rodičovstvom (tabuľka č. 3). Náhradní rodičia sa v prípade komplikácií môžu obrátiť na oddelenia sociálno-právnej ochrany, akreditované subjekty mimovládnych organizácií, svojpomocné skupiny náhradných rodín a konzultovať najrôznejšie oblasti starostlivosti o prijaté dieťa. Zistenia zo Slovenska poukazujú, že tam, kde bola starostlivosť ukončená predčasne, rozsah služieb sociálno-právnej ochrany bol využívaný častejšie. Toto môže svedčiť o tom, že náhradným rodinám nie je osud prijatých detí ľahostajný a snažia sa vyvíjať aktivity, aby k predčasnému ukončeniu starostlivosti neprichádzalo. Na druhej strane, častejší kontakt so službami sociálno-právnej ochrany si vyžadujú aj administratívne postupy, sprevádzajúce predčasné ukončenie. Bol preto analyzovaný súvis medzi druhom využívaných služieb a predikciou neplánovaných ukončení.

V poslednej, tretej oblasti sme sa zamerali na výpovede náhradných rodičov o najväčších problémoch spájaných s prijatým dieťaťom (tabuľka č. 4), ako aj vybraných sociodemografických a iných charakteristikách detí (tabuľka č. 5). Náhradní rodičia môžu počas starostlivosti čeliť problémom, ktorým nemusia rozumieť a za ktoré nenesú zodpovednosť - problémy dieťaťa a predčasné ukončenie nemusia mať svoj pôvod v náhradnej rodine (Matoušek, Pazlarová, 2011). Môžu sa spájať s minulou dieťaťa a jeho negatívnymi skúsenosťami, ktoré za-

**Tabuľka č. 3: Využívanie služieb, odbornej pomoci sociálno-právnej ochrany**

	B	(SE)	95% interval spoľahlivosti		
			MIN.	EXP (B)	MAX.
1. návšteva psychológa	0,329**	0,381	1,789	3,779	7,981
2. svojpomocné skupiny	1,292	0,707	0,910	3,639	14,548
3. rodinné skupinové konferencie	1,026	0,924	0,456	2,790	17,082
4. konzultácie UPSVaR	0,905*	0,418	1,089	2,472	5,613
5. konzultácie mimovládnych organizácií	,496	0,564	0,544	1,643	4,958
6. programy akreditovaných subjektov	0,130	0,608	0,346	1,138	3,749
7. programy UPSVaR	-0,337	0,539	0,248	0,714	2,054
8. vzájomné stretávanie sa náhradných rodín	-0,357	0,551	0,238	0,700	2,061
9. príprava na náhradnú rodinnú starostlivosť	-0,471	0,409	0,280	0,624	1,391

Poznámka: 0,121 > (Hosmer & Lemeshow) 0,057 = (Cox & Snell) 0,144 = (Nagelkerke), Model  $\chi^2(1) = p < 0,01$   
\*\*p < 0,01 \*p < 0,05 referenčné kategórie: 0 - nie, 1 - áno, referenčná kategória: 0

žilo v pôvodnej rodine, ako aj s kvalitou a postupnosťou následných opatrení reálneho výkonu sociálno-právnej ochrany. V porovnaní s ostatnou populáciou tieto deti čelia väčšiemu riziku zdravotných komplikácií, porúch identity, problémov v škole, problémov so vzťahovou väzbou, psychiatrických porúch a skorého rodičovstva (Vinnerljung, Franzén, 2006) (Matějček, 1999). Pri využití SDQ dotazníka (strength and difficulties questionnaire), vo verzii, ktorú vyplňajú za deti dospelí, dosahujú v porovnaní s deťmi v náhradnej rodine bez pravdepodobnosti predčasného ukončenia ale aj so zvyšnou detskou populáciou vyrastajúcou vo svojich rodinách najvyššie hodnoty abnormálneho skóre na všetkých piatich sledovaných dimenziách (najmä na dimenzii porúch správania) (viď: Goodman, 1997, www.sdqinfo.com). Nárast porúch správania u detí zo skúsenosťou predčasného ukončenia v priebehu rokov 2009–2011 znamenal aj vnútorný monitoring UPSVaR. Ďalšie zistenia ukazujú, že deti s predčasnými ukončeniami sú spájané najmä s psychiatrickými problémami, záškoláctvom, alebo týraním detí. Najmenšie podiely ukončení boli spájané s úmrtím jedného alebo obidvoch rodičov alebo pri opustení pôvodnými rodičmi - druhostupňové triedenia (Fico, 2013). Poukazujeme aj na rolu prítomnosti biologického dieťaťa v rodine. Niektoré zdro-

je uvádzajú, že ak vznikne medzi deťmi dlhodobý závažný konflikt, môže to mať na predčasné ukončenie vplyv (Matoušek, Pazlarová, 2011). Analyzovaná bola puberta dieťaťa, potenciálne zväzňujúca ďalšie prítomné problémy. Ak je jej priebeh spojený s pridruženými diagnózami (poruchy správania, identity), môžu sa jej negatívne prejavy ešte viac zvýrazniť. Dôležitým ukazovateľom je prispôbenie sa dieťaťa náhradnej rodine, ktorá je vyjadrením etickej dilemy „rodič pre dieťa alebo dieťa pre rodiča“ (Škoviera, 2008). V širšom zmysle reflektuje potrebu vzájomnej kompaktnosti s náhradným rodinným prostredím (Strijker, Zandberg, 2010).

Vo vyhodnotení socioekonomických a iných charakteristík dieťaťa sme sa zamerali na sedem ukazovateľov. Negatívne dopady ústavnej starostlivosti sú známe už od polovice 70. rokov (Langmeier, Matějček, 1974, Matějček, 1999). Kategória detí so skúsenosťami z detských domovov je považovaná za veľmi zraniteľnú aj v dôsledku inštitucionálnych dôsledkov, ktoré môžu byť v ďalšom živote reprodukované a prenášané do náhradného rodinného prostredia. Aj keď zohrávajú svoju rolu aj dôvody vyňatia, dĺžka pobytu v detskom domove a závažnosť okolností konfrontácie s prostredím náhradnej inštitucionálnej starostlivosti, zaujímalo nás, ako budú skúsenosti s rezidenčnou formou na predčasné ukončenie vplyvať. Nie-

**Tabuľka č. 4: Najväčšie problémy prijatého dieťaťa**

	B	(SE)	95% interval spoľahlivosti		
			MIN.	EXP (B)	MAX.
1. konflikt prijatého a pôvodného dieťaťa	1,726**	0,430	2,417	5,617	13,053
2. psychiatrické poruchy (napr. poruchy správania)	1,339**	0,411	1,704	3,814	8,539
3. problémy v škole	0,825*	0,410	1,021	2,281	5,096
4. problematická puberta	0,808*	0,390	1,044	2,244	4,821
5. zlé prispôbenie sa novému rodinnému prostrediu	0,687	0,410	0,890	1,989	4,444
6. počet uvedených zdravotných problémov	-0,377	0,503	0,256	0,686	1,838

Poznámka: 0,526 > (Hosmer & Lemeshow) 0,108 = (Cox & Snell) 0,274 = (Nagelkerke), Model  $\chi^2(1) = p < 0,01$  \*\*p < 0,01 \*p < 0,05, kódovanie odpovedí: 0 - nie, 1 - áno, referenčná kategória: 0



ktorí autori skúmali neplánované odchody nielen v kontexte ústavnej starostlivosti, ale aj veku v čase predčasného ukončenia (Strijker, 2010). My sme analyzovali vek dieťaťa v čase prijatia do náhradnej rodiny. Konkrétne - ako súvisí vek v čase príchodu do rodiny s neplánovaným ukončením. Do charakteristik dieťaťa sme zahrnuli aj faktor prihlásenia sa k národnostnej menšine. V zahraničí sú deti menšín častejšie zastúpené v náhradnej starostlivosti a súčasne v nej môžu byť dlhšie, bez opätovného návratu do pôvodnej rodiny (Tilbury, Thoburn, 2009). Na Slovensku pochádzajú najmä z rómskych rodín častejšie zo sociálne vylúčeného prostredia. Rómske deti sú častejšie zastúpené aj v ústavnej starostlivosti alebo v špeciálnom školstve. Vnímaná rómska etnicita ako diskriminačný faktor môže hrať svoju rolu aj pri prístupe k vzdelaniu, alebo v neoprávnenom preraďovaní rómskych detí do špeciálnych škôl (Friedman, Gallová, Kriglerová, Kubánková, Slosiarik, 2008). Poukázali sme aj na dĺžku času, počas ktorého sa deti nachádzajú v náhradných rodinách. V počiatočnom období môžu byť dieťa a náhradná rodina najzraniteľnejšie. Najmä v prvých mesiacoch po prijatí sa riziko predčasného ukončenia považuje za najväčšie (Sinclair, 2010 In: Fernandez, Barth, 2010). Len veľmi málo sa vie o tom, akú úlohu zohráva prijatie dieťaťa aj so súrodencom, alebo aká je rola pohlavia. Ide o dva posledné ukazovatele, zahrnuté v rámci sociodemografických a iných charakteristík detí. Nasledujúce kapitoly obsahujú súhrn zistení, v poradí, v akom sú uvedené v tejto časti. Vychádzajú z téz a východísk definujúcich tri hlavné oblasti. V tabuľkách č. 1-5 sú postupne zhrnuté empirické zistenia, ktoré buď zvyšujú, alebo znižujú pomery šancí predčasného ukončenia, pri kontrole konštantnosti vplyvu ostatných zahrnutých charakteristík pre každú oblasť.

## Ukazovatele najväčších problémov - náhradné rodinné prostredie

Zo siedmich zahrnutých charakteristík, štatisticky významne predikovali predčasné ukončenia dve - ovplyvňovanie dieťaťa biologickými rodičmi proti jeho záujmom a odborná pomoc vyhodnotená náhradným rodičom ako nedostatočná. Ovplyvňovanie dieťaťa biologickými rodičmi sa ukázal ako zásadný ukazovateľ. Tam, kde k nemu prichádza - v porovnaní s náhradnými rodinami bez tohto negatívneho vplyvu - sa šance predčasného ukončenia zvyšujú 5,7krát. Ide o druhú najvyššiu hodnotu pomerov šancí spomedzi všetkých zahrnutých charakteristík (najvyššie hodnoty zo všetkých oblastí dosahovalo prihlásenie sa náhradného rodiča k rómskej národnosti). V praxi môžu mať dôsledky ovplyvňovania rôznu podobu - úteky dieťaťa k svojim rodičom bez ohľadu na následky, nočné telefonáty rodičov pod vplyvom alkoholu, vyhrážanie sa, tlak na umiestnenie dieťaťa do detského domova, prísľuby lepšej starostlivosti, ak sa dieťa vráti do

pôvodnej rodiny, alebo naopak - zámerne vzbudzovanie strachu a obáv. Na druhej strane, ak sa nezhody neprenášajú na dieťa samotné, ale ostávajú iba medzi dospelými, zvýšené pomery šancí predčasného ukončenia sa nestávajú štatisticky významnými. Zasaňovanie biologických rodičov do priestoru náhradnej rodiny je v prípade problematických vzťahov veľmi často vnímané ako predstieranie, v ktorom sa dieťa používa ako zámieňka na riešenie problémov dospelých. Pre dieťa to môže znamenať stratu orientácie toho, kam patrí, s kým sa identifikovať, ako sa zorientovať v situácii, v ktorej sa ocitlo bez vlastného pričinenia, ako aj falošnú nádej na návrat. Potvrzuje sa, že kontakty s pôvodnou rodinou nemusia byť dieťaťu vždy prospešné a nie je vhodné ich udržiavať za každú cenu iba preto, že ide o biologických rodičov dieťaťa. Pôvodná rodina je dôležitá. Ak ale spôsobuje deťom nadmerné problémy, vzájomné kontakty sa môžu miňať účinkom. Druhým štatisticky významným ukazovateľom je odborná pomoc vyhodnotená náhradným rodičom ako nedostatočná. V náhradných rodinách s problematickou starostlivosťou vzniká potreba kvalifikovaného poradenstva. Spolupráca s oddeleniami sociálnoprávnej ochrany v administratívnych, právnych záležitostiach je bežnou praxou u väčšiny náhradných rodičov. Tam, kde existujú komplikácie, sa potreba odbornej pomoci zvyšuje. Ak je z rôznych dôvodov náhradným rodičom vyhodnotená ako nedostatočná, pomer šancí predčasného ukončenia sa zvyšuje 2,5krát - v porovnaní s rodinami, kde náhradní rodičia odbornú pomoc za nedostatočnú nepovažujú (viď tiež „Využívanie služieb sociálnoprávnej ochrany“).

Potreba kvalifikovaného poradenstva, na ktoré by sa náhradní rodičia mohli s dôverou obracať, sa zvyšuje o to viac, ak sa v náhradnej rodine vyskytnú ťažkosti. Znamená to aj potrebu odstránenia bariér pri výmene informácií pri poskytovaní a dostupnosti odbornej pomoci.

Štatisticky významnú rolu naopak nezohrávali nezhody náhradných rodičov so širšou rodinou, s ohľadom na rozhodnutie prijať dieťa. Ak sa budúci rodičia rozhodnú pre prijatie, prípadné nezhody v širšej rodine štatisticky významne pomery šancí predčasného ukončenia nezvyšujú. Podobne je tomu aj pri nezhodách s biologickými rodičmi, ktoré sa neprenášajú na dieťa a ostávajú iba medzi dospelými. Ak sú prítomné a ostávajú v týchto hraniciach, bez toho, aby sa dotkli dieťaťa, na predčasné ukončenie to nemá zásadný vplyv. Prekvapivo žiadnu úlohu nezohrávala ani finančná podpora náhradného rodiča. Na jednej strane je nespokojnosť s výškou finančných príspevkov jednou z hlavných tém náhradných rodičov, avšak v súvislosti s reálnymi ukončeniami (pri zahrnutí a kontrole konštantnosti vplyvu ostatných štyroch charakteristík) nespokojnosť s ich výškou pri predčasnom ukončení nezohrávala žiadnu úlohu. Potreba zvýšenia a problematika výšky finančných prostriedkov je vnímaná ako zásadná najmä pre pestúnske náhradné rodiny. Pestúnski náhradní

rodičia svoje finančné ohodnotenie vnímajú nespravodlivo - najmä v súvislosti s financovaním profesionálnych rodín alebo v porovnaní s poskytovaním finančných prostriedkov detským domovom. Vyššie nároky na finančné náklady sú najmä v prípadoch kategórií „ťažko umiestniteľných“ detí, ako sú rôzne druhy zdravotného alebo mentálneho znevýhodnenia, duševné poruchy, poruchy správania, vyšší vek a pod. V takýchto prípadoch je pre pestúnskych rodičov veľmi ťažké skĺbiť so starostlivosťou civilné zamestnanie. Vhodnosť modelu bola v porovnaní s ostatnými najnižšia - 0,12 (Nagelkerke). Znamená to, že štatisticky významné charakteristiky, spájané s najväčšími problémami v náhradnej rodine sa v porovnaní s ostatnými skúmanými oblasťami podieľali na neplánovanom rozpade v najmenšej miere (viď hodnoty Nagelkerke z ďalších tabuliek). Je otázkou, aké ďalšie ukazovatele z prostredia náhradnej rodiny by mohli kvalitu modelu zvýšiť.

V zohľadnení siedmich sociodemografických a iných charakteristík náhradných rodičov, štatisticky významne predikovali predčasné ukončenia tri ukazovatele - uvedená rómska národnosť náhradného rodiča, charakter domácnosti, v ktorej býva dieťa, a rodinný stav náhradného rodiča. Ak boli deti prijaté do náhradnej rodiny hlásiacej sa k rómskej národnosti, pomery šancí predčasného ukončenia - v porovnaní s deťmi, ktoré boli prijaté do rodín s uvedenou slovenskou národnosťou, sa zvýšili 6krát. Ide o najvyššiu hodnotu pomerov šancí zo všetkých skúmaných charakteristík. Vysvetlenia súvislostí môžu byť rôzne - dostupnosť a kvalita poskytovania podporných služieb náhradným rodičom, pochádzajúcim z rómskeho prostredia, povaha vzťahov s biologickou rodinou, skúsenosť rodiča alebo dieťaťa s ústavným prostredím, návšteva špeciálnej školy (viď tabuľka č. 5). Ak bolo dieťa prijaté do domácnosti, v ktorom žil iba jeden náhradný rodič, pomery šancí - v porovnaní s domácnosťou, kde bývalo dieťa s obidvoma z nich, sa zvýšila 3,2krát. Štatisticky významný vplyv už naopak nezohrávali príbuzenský vzťah náhradného rodiča k dieťaťu, vek dospelého v čase prijatia, aktuálna nezamestnanosť ako aj výška dosiahnutého vzdelania jedného z náhradných rodičov. Uprednostňovanie príbuzenských väzieb pri poskytovaní náhradnej rodinnej starostlivosti vyplýva zo zákona o sociálnoprávnej ochrane a považuje sa za voľbu, ktorá lepšie zohľadňuje potreby dieťaťa. Prevláda konsenzus, že širšie rodinné prostredie viac inklinuje k stabilite, a že príbuzenské vzťahy v porovnaní s pestúnni obsahujú viac výhod ako nevýhod (Triseliotis, 1989). Od príbuzenských rodín sa deti aj menej často vracajú do pôvodných rodín. V kontexte ostatných sociodemografických charakteristík ale širšia rodinná príbuznosť k dieťaťu nezohrávala podstatnú rolu. Rovnako to platí aj o veku náhradného rodiča v čase prijatia dieťaťa - výška veku tu nezohrávala podstatnú rolu. Podobný záver možno urobiť aj pre socioekonomický status meraný cez vzdelá-



nie jedného z náhradných rodičov alebo v rámci momentálnej nezamestnanosti. Nezamestnanosť jedného alebo oboch rodičov je v tejto súvislosti indiferentná. Celkovo dosahovali sociodemografické a iné charakteristiky náhradných rodičov hodnotou Nagelkerke 0,18 - ide o väčšie číslo, ako tomu bolo u predchádzajúcich charakteristík, ktoré definovali oblasť náhradného rodinného prostredia.

## Využívanie služieb sociálnoprávnej ochrany

Druhá hlavná oblasť, zameraná na využívanie služieb sociálnoprávnej ochrany, zahŕňa deväť ukazovateľov, pričom dva z nich sa ukázali ako štatisticky významne - návštevy psychológa a účasť na konzultáciách s UPSVaR. Deti so skúsenosťou s psychológom mali 3,8krát väčšiu šancu, že u nich príde k predčasnému ukončeniu. Psychológovia navštevujú náhradní rodičia najmä s deťmi, u ktorých sa vyskytujú závažnejšie komplikácie (poruchy učenia, poruchy správania, nesústredenosť a problémy v školskom prostredí, so školskou dochádzkou), alebo s rôznymi ďalšími komplikáciami, ktoré nemusia byť iba na strane dieťaťa. Môže to svedčiť o závažnejších skutočnostiach, ktoré si vyžadujú školený psychologický personál so špecifickým zameraním iba na kategóriu detí trpiacu dôsledkami vyňatia z pôvodných rodín. Niektorí náhradní rodičia majú sklon ukončiť spoluprácu s psychológom, ak sa výsledky nedostavia ihneď alebo po krátkom čase. Vyskytujú sa ale aj dlhodobé aktivity, ktoré vedú k spolupráci a očakávaným výsledkom.

Náhradní rodičia so skúsenosťou s konzultáciami UPSVaR mali 2,5krát väčšiu šancu, že k predčasnému ukončeniu príde, v porovnaní s tými, ktorí takúto skúsenosť neuviedli. Konzultácie sa môžu týkať nielen bežných administratívnych záležitostí (kontakty s pôvodnými rodičmi, výživné, pravidelné skúmanie pomerov, informácie o nových zákonoch, príspevkoch, súdnych záležitostiach), ale aj závažnejších skutočností (problémy detí v škole, pri stretnutiach s rodičmi, výchovnými problémami). Pomer šanci je tu zrejme vyšší aj v dôsledku nutnosti kooperácie pri predčasnom a neplánovanom ukončovaní náhradnej rodinnej starostlivosti, čo sa nezaobíde bez spolupráce s úradmi práce.

Ostatné zahrnuté ukazovatele už zásadnú rolu nehrali. Znamená to, že bez ohľadu na účasť náhradných rodičov v svojpomocných skupinách, rodinných skupinových konferenciách, konzultáciách v mimovládnych organizáciách, ich využívanie zásadný súvis s rozpadom náhradnej rodiny nemalo. Skôr naopak - ak by boli hodnoty pomerov šanci u týchto služieb štatisticky významné, ich využívanie by predčasnú ukončenie znižovali (programy UPSVaR, vzájomné stretávanie sa náhradných rodín, príprava na náhradnú rodinnú starostlivosť - hodnoty EXP(B) <1). Celkovo dosahovala oblasť služieb hodnotu

Nagelkerke 0,144, čo je v poradí predposledné miesto po identifikácii najväčších problémov v náhradnom rodinnom prostredí.

## Ukazovatele najväčších problémov - prijaté deti

V tretej oblasti, zameranej na charakteristiky spájané s prijatými deťmi, sme skúmali šesť ukazovateľov. Štatisticky významný vplyv sa prejavil u štyroch z nich - konflikt pôvodného a prijatého dieťaťa, psychiatrické označenia (napr. poruchy správania), problémy v škole a problematická puberta. Ako zásadný sa ukázal najmä konflikt medzi prijatým a pôvodným dieťaťom. Pri kontrole konštantnosti vplyvu ostatných charakteristík bola šanca predčasného ukončenia 5,6krát väčšia v porovnaní s rodinami, kde takýto rozpor nie je. Ak si deti v náhradnej rodine nerozumejú a animozity prejdú až do otvoreného konfliktu, vzájomného ohrozenia, môže byť tento dôvod kľúčovou príčinou, prečo náhradná rodinná starostlivosť neprebehla úspešne. Druhú najvyššiu hodnotu koeficientu dosahoval ukazovateľ psychiatrických označení, identifikovaných ako „poruchy správania dieťaťa“. Mnohé z detí, ktoré boli prijaté do náhradných rodín, si prešli špecifickou cestou. Veľa z nich si nesie traumy či už zo svojej pôvodnej rodiny, z dôsledkov praktických postupov následných opatrení sociálnoprávnej ochrany alebo pobytu v inštitucionálnej starostlivosti. Tam, kde sa podľa výpovede náhradných rodičov tieto poruchy správania vyskytli, pravdepodobnosť predčasného ukončenia bola 3,8krát väčšia v porovnaní s deťmi, u ktorých takéto diagnózy identifikované neboli. Tretiu najvyššiu štatisticky významnú hodnotu dosahovala charakteristika problémov dieťaťa v škole (2,3x). Tieto sa môžu týkať najrozličnejších situácií -- násilia v školskom prostredí, výsledkov v škole, stigmatizácie dieťaťa zo strany učiteľov v dôsledku jeho minulosti, slabého prospechu alebo školskej dochádzky. Posledným štatisticky významným ukazovateľom bola problematicky prebiehajúca puberta (2,2x), ktorá ak bola uvedená, môže zvýrazniť niektoré problémy zahrnuté aj v rámci porúch správania (agresivita, šikanovanie, výbuchy zlosti). Ukazovatele, ktoré už naopak žiadnu rolu nehrali, boli počiatočné problémy s prispôbením sa náhradnému rodinnému prostrediu alebo počet uvedených zdravotných problémov dieťaťa. Príchod dieťaťa je zásadnou zmenou, ktorou prechádza každá náhradná rodina. Ak problémy s prispôbením nepretrvávajú dlhodobo a neprerastajú do hraničných konfliktov, nekompatibility v starostlivosti a výchove, súvislosť s predčasným ukončením nie je rozhodujúca. Podobné závery platia aj pre zdravotné problémy. Náhradní rodičia, ktorí prijali deti s nejakým typom zdravotného znevýhodnenia, napr. poruchy príjmu potravy, ADHD, varianty mentálneho postihnutia, už o ňom dopredu vedia, sú na to zrejme pripravení a počítajú s tým. Príchod dieťaťa so zdravotnými pro-

blémami tak nepredikuje neplánovaný rozpad. Celkovo vysvetľovali ukazovatele zamerané na najväčšie problémy detí 0,27 z maximálnej hodnoty 1 (Nagelkerke). Ide o najvyššiu hodnotu zo všetkých skúmaných oblastí. Kvantifikácia problémov, identifikovaných náhradnými rodičmi na strane prijatého dieťaťa, tak tvorí najpodstatnejšiu časť, prečo sa náhradná rodinná starostlivosť končí predčasne.

Spomedzi sedem zahrnutých sociodemografických a iných charakteristík dieťaťa, štatisticky významne predikovali predčasné ukončenie štyri - deklarovaná rómska národnosť dieťaťa, návšteva špeciálnej školy, prijatie dieťaťa aj so súrodencom a predchádzajúca skúsenosť s ústavným prostredím. Aj keď to nie je pravidlo, v niektorých krajinách deti považované za príslušníkov menšín ostávajú v náhradnej starostlivosti nielen dlhšie, ale sú v nej zastúpené aj častejšie. Na Slovensku sú deti hlásiace sa k rómskej národnosti častejšie v ústavných zariadeniach, v detských domovoch alebo v špeciálnych školách. Rómske deti čelia aj väčšej hrozbe predčasných ukončení v náhradnom rodinnom prostredí. Ak je dieťa považované za Róma, pomer šanci neplánovaného ukončenia je štatisticky významne vyšší - 5,1krát v porovnaní s deťmi príslušníkov majority. Signifikantné predikcie sa ukázali aj pri návštevách špeciálnej školy (4,4x). Nedosiahnutie vyššieho alebo akademickeho vzdelania je pre deti žijúce mimo svojho rodinného prostredia charakteristickejšie. Tieto pochádzajú z rodín v kríze a veľmi často aj z náhradného inštitucionálneho prostredia, zlyhávajú v škole aj v dôsledku predchádzajúceho pobytu v prostredí, kde buď vyrastali, alebo sa neskôr ocitli v dôsledku rozhodnutia iných. Rómske deti sú tak vystavené väčšiemu riziku predčasných ukončení nielen ako deti, ale aj vtedy, ak sa dospeli hlásiaci k rómskej národnosti rozhodnú stať náhradnými rodičmi (viď tabuľka č. 2). Špecificky majú Rómovia častejšie skúsenosť nielen s ústavným zariadením detského domova, ale aj so špeciálnou školou, kde existuje zvýšené riziko, že budú do nej neoprávnene preraďované, čo spôsobuje aj následné minimálne uplatnenie sa na trhu práce. Rovnako hrajú rolu aj dôsledky inštitucionálnej starostlivosti alebo predchádzajúceho pôvodného rodinného prostredia. Tieto cesty sú komplikovanejšie a náročnejšie, ako cesty detí, ktoré prešli do náhradnej rodiny priamo alebo len s minimálnou skúsenosťou so zariadeniami na výkon rozhodnutia súdu. Ak má s nimi dieťa skúsenosť, pomer šanci sa štatisticky významne zvyšuje 2,5krát (v porovnaní s deťmi, ktoré takúto skúsenosť nemajú). V riziku predčasných ukončení sa častejšie ocitajú aj deti, ktoré boli do rodiny prijaté so súrodencom. Na jednej strane je zachovanie súrodeneckých väzieb považované za dôležitú okolnosť, ktorou sa zohľadňuje najlepší záujem a potreby dieťaťa. Na druhej strane prijatie so súrodencom znamená pre dieťa 4krát väčšiu šancu predčasného ukončenia v porovnaní s deťmi, ktoré súrodencia nemajú,

alebo s ním nie sú do náhradnej rodiny prijaté. Ak sú preto deti prijímané s bratom alebo sestrou, potom sú zvlášť zraniteľné. Prijatie súrodeneckej skupiny znamená náročnejšie požiadavky na kvalitu náhradného rodinného prostredia. Je preto dôležité, aby náhradní rodičia boli pripravení na zvýšenú náročnosť vyplývajúcu z prichodu viacerých detí. Zvyšné ukazovatele ako vek dieťaťa v čase jeho prijatia, dĺžka pobytu v náhradnej rodinnej starostlivosti a pohlavie, už nehrali štatisticky významnú rolu. To, či prijímú náhradní rodičia do svojej rodiny mladšie alebo staršie dieťa, z hľadiska pomeru šanci nehrá rozhodujúcu úlohu. Neplatí preto, že prijatie starších detí zvyšuje pomery šanci neplánovaných ukončení. Rozhodujú skôr iné okolnosti, ktoré sa s vyšším vekom zvyknú spájať (problematická puberta dieťaťa, zvýraznenie porúch správania - vid' predchádzajúca tabuľka č. 4). Nepodstatný vplyv sa týka aj dĺžky náhradnej starostlivosti alebo toho, či bol prijatý do náhradnej rodiny chlapec alebo dievča. Celkovo dosahovali sociodemografické a iné charakteristiky dieťaťa hodnotu 0,227 (Nagelkerke), čo je po oblasti najväčších problémov spájaných s deťmi, druhé najvyššie číslo.

## Diskusia a závery

V skúmaní predčasného ukončovania náhradnej rodinnej starostlivosti bolo ťažisko kladené na výpovede náhradných rodičov v kvantitatívnom dotazníkovom zisťovaní. Skúmali sme, ako sa vyvinie vplyv vybraných ukazovateľov v špecificky slovenskom prostredí. Niektoré zistenia sme zasadili do kontextu s už dostupnými východiskami - veľa z nich sa ukázalo empiricky opodstatnených. Neexistuje jedna príčina neplánovaného ukončenia. Ide o súhrn viacerých okolností, ktoré sa navzájom ovplyvňujú. V stručnom zhodnotení východísk uvedených v príspevku sa ako zásadnejšia potvrdila zlá kvalita vzťahov s pôvodnou rodinou, ktorá spôsobuje nátlak zasahujúci aj dieťa (Strijker, Zandberg, 2005), (Sobotková, 2010), nedostatok odbornej pomoci v zmysle absencie vzájomnej spolupráce (Triseliotis, 2009), dôvody pochádzajúce mimo náhrad-

ného rodinného prostredia, rola inštitucionálnej náhradnej starostlivosti (Matoušek, Pazlarová, 2011), (Langmeier, Matějček, 1974), (Matějček, 1999), (Škoviera, 1997), závažný konflikt medzi deťmi (Matoušek, Pazlarová, 2011), (Škoviera, 2007), vyššie riziko psychiatrických znevýhodnení - napr. poruchy správania detí (Goodman, 1997), (SDQ dotazník), (Vinnerljung, Franzén, 2006) alebo menšinový status detí a náhradných rodičov (Tilbury, Thoburn, 2009). Rovnako sa potvrdili aj niektoré ukazovatele, ktoré svoju rolu nezohrávajú - napr. socioekonomický status náhradných rodičov (Filadelfiová, 2008), (Berhnauserová, 2007). U niektorých sa vyskytla absencia vplyvu, napriek východiskám zdôrazňujúcim opak. Ide o existenciu zásadnejšieho rizika ukončenia v prvých mesiacoch po prijatí dieťaťa, (Sinclair, 2010 In: Fernandez, Barth, 2010), nezamestnanosť jedného z rodičov ako priaznivý ukazovateľ dobre prebiehajúcej náhradnej rodinnej starostlivosti, alebo vyššia úspešnosť príbuzenských náhradných rodín (Farmer, E., Moyers, 2008). Celkovo predčasné ukončenia vysvetľovala najmä oblasť, zameriavajúca sa na problémy spojené s deťmi a ich sociodemografickými a ďalšími charakteristikami. O niečo menšiu rolu zohrávali sociodemografické a iné charakteristiky náhradných rodičov, ukazovatele z oblasti využívania služieb sociálnoprávnej ochrany a nakoniec problémy spojené s prostredím náhradnej rodinnej starostlivosti. Uvedené poradie vysvetlenej variácie v jednotlivých oblastiach nemožno brať ako definitívne. Výška pomerov šanci EXP (B) ako aj kvalita modelov nie je nemenná. Okrem charakteru získaných dát závisí ich výpovedná hodnota aj od použitej metódy pridávania prediktorov, od výberu a počtu zahrnutých ukazovateľov, alebo nastavenia kritérií diagnostiky. Bolo by tiež zaujímavé sledovať, ako sa posilňuje vplyv, ak sú jednotlivé premenné dané do vzájomných interakcií. Celkovo je kvalita modelov relatívne „nízka“, čo značí, že by sa dali rozšíriť o ďalšie alternatívy, ktoré by mohli posilniť zistenia a závery predčasných ukončení. Môže ísť napríklad o hľadanie súvislosti medzi dôvodmi vyňatia alebo motivácií náhradných rodičov pri

prijímaní detí. Druhé spomenuté sa v českom prostredí ukázalo ako významný faktor úspešnosti náhradnej rodinnej starostlivosti (zo psychologických sa tejto téme venovala napríklad (Sobotková, 2003), (Sobotková, Očenášková, 2014), alebo (Matějček, 1999). Do budúcnosti je na základe kvantitatívnych zistení a najnovších poznatkov inšpiráciou vytvorenie priestoru, v ktorom by sa rozšírili ukazovatele o ďalšie súvislosti a kvalitatívne, do hĺbky preskúmali partikulárne problémy identifikované v príspevku.

## Implikácie v agende sociálnoprávnej ochrany detí do budúcnosti

V roku 2014 prichádza na Slovensku k legislatívnym návrhom k pripravovanej novelizácii zákona o rodine a sociálnoprávnej ochrane. Jedným z cieľov legislatívnych zmien je vylepšiť zákonné opatrenia zaoberajúce sa ochranou detí vyrastajúcich mimo svojich pôvodných rodín, v náhradných rodinách alebo v rodinách, ktoré sú z rôznych dôvodov považované za rizikové, u ktorých je preto nutné vykonávať opatrenia sociálnoprávnej ochrany. Text sa špecificky zaoberá kategóriou detí, ktoré prešli skúsenosťou predčasného ukončenia starostlivosti v náhradných rodinách. Na základe uvedených zistení možno spochybniť niektoré chybné presvedčenia, týkajúce sa dôvodov predčasného ukončovania (napr. prijatie dieťaťa s vyšším vekom do rodiny, ak nie je výška veku sprevádzaná inými komplikáciami, socioekonomický status náhradného rodiča, slabá finančná podpora ako dôvod ukončenia, počet uvedených zdravotných problémov dieťaťa, rola pohlavia a pod.), ale hlavne zamerať sociálne politiky smerom, ktorý zodpovedá najproblémovjším zisteným ukazovateľom.

Dôvody, pre ktoré boli deti vyňaté zo svojich rodín, sú v absolútnej väčšine na strane dospelých. V nasledujúcom živote, videné očami náhradných rodičov, sa ukazovatele predčasných ukončení presúvajú najmä na stranu detí. Znamená to, že niektoré z nich môžu trpieť následkami, ktoré sa v ďalšom živote ťažko korigujú. Prvopočiatky zlých skúseností sa nachádzajú v rodinách detí, ktoré sa môžu reprodukovať. Pretrvávanie najrôznejších problémov závisí aj od kvality a postupnosti následných opatrení sociálnoprávnej ochrany alebo kvality náhradného rodinného prostredia, do ktorého boli deti prijaté. V absolútnej väčšine to boli náhradní rodičia, ktorí žiadali o ukončenie, pričom najvyššie hodnoty (Nagelkerke) sa ukázali v problémoch spájaných s prijatým dieťaťom a jeho sociodemografickými a inými charakteristikami - práve toto bola oblasť, ktorá ako celok dosahovala najvyššie hodnoty. Z hľadiska výšky pomerov šanci tu najzásadnejšiu rolu zohrával konflikt prijatého dieťaťa s pôvodným dieťaťom v rodine. Nasledovalo konanie psychiatricky označované ako „poruchy správania“, problémy dieťaťa v škole alebo problematická puberta. U sociodemografických a ďalších charakte-

Tabuľka č. 5: Sociodemografické a iné charakteristiky prijatého dieťaťa

	B	(SE)	95% interval spoľahlivosti		
			MIN.	EXP (B)	MAX.
1. národnosť	1,629**	0,432	2,187	5,097	11,879
2. návšteva špeciálnej školy	1,472*	0,489	1,673	4,359	11,357
3. prijatie aj so súrodencom	1,378*	0,453	1,632	3,966	9,638
4. skúsenosť s ústavným prostredím pred prijatím	0,910*	0,430	1,070	2,483	5,764
5. vek dieťaťa v čase prijatia	0,071	0,059	0,956	1,074	1,206
6. dĺžka starostlivosti	0,058	0,054	0,954	1,060	1,178
7. pohlavie	-0,175	0,402	0,382	0,840	1,845

Poznámka: 0,842 > (Hosmer & Lemeshow) 0,098 = (Cox & Snell) 0,227 = (Nagelkerke), Model  $\chi^2(1) = p < 0,01$   
 \*\* $p < 0,01$  \* $p < 0,05$  kódovanie odpovedí: 0 - nie, 1 - áno, referenčná kategória: 0, národnosť (0 - slovenská, 1 - rómska, maďarská), pohlavie: 0 - chlapec, 1 - dievča)

ristík išlo o národnosť vyhodnotenú ako rómsku, návštevu špeciálnej školy, prijatie dieťaťa aj so súrodencom a skúsenosť s ústavným prostredím pred príchodom do náhradnej rodiny.

Vzhľadom na zistenia sa v rámci sociálnych politík v agende sociálnoprávnej ochrany vytvára priestor pre niekoľko opatrení. Prvým je posilniť programy, ktorých cieľom je zlepšiť riešenia situácií, v ktorých môže v náhradných rodinách prísť k stretom medzi deťmi, a komplikácií spojených s prijímaním súrodeneckých skupín (rozšírenie programov a kurzov, či už v rámci mimovládnych organizácií, alebo úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, zameraných na riešenia spojené so situáciami uvedeného typu). V kontexte ďalších identifikovaných ukazovateľov to znamená zacielenie pozornosti aj na špecializáciu psychológov v psychologických poradniach, na prácu s deťmi vyrastajúcimi mimo svojich pôvodných rodín (zabezpečenie školení zameraných na prevenciu a riešenie situácií spojených s poruchami správania detí, problematiku pubertu alebo problémy dieťaťa v škole). Užitočným nástrojom prevencie by mohlo byť zapojenie učiteľov do rozšírených programov sociálnoprávnej ochrany. Hoci majú vo svojich triedach deti vyrastajúce v náhradných rodinách, nie vždy zohľadňujú odlišné životné dráhy a minulosť detí, ktoré sa tak môžu stretávať často so stigmatizáciou a nepochopením. Deti vyrastajúce mimo svojich pôvodných rodín patria k rizikovej skupine aj s ohľadom na dosiahnutie vyššieho vzdelania. Ak sú navyše vnímané ako Rómovia, môže prísť ku kumulácii viacerých nepriaznivých okolností a znevýhodnení. Osvetlenie situácie nechcených detí pedagogickým zamestnancom na základných a stredných školách by mohlo slúžiť ako preventívny krok k lepším výsledkom detí v školskom prostredí a lepšiemu nastaveniu školského systému smerom k ich potrebám. Do budúcnosti je treba zamerať pozornosť aj na prehodnotenie nadmerného preraďovania rómskych detí do špeciálnych škôl a vytvorenie opatrení či už v ústavnom prostredí alebo v náhradnej rodine, aby tieto deti nezlyhávali na štandardných základných školách. V sekundárnom dôsledku to môže znamenať aj zníženie rizika predčasného ukončenia náhradnej rodinnej starostlivosti.

V poradí tretí najvyššia hodnota vysvetľujúcich charakteristík sa ukázala u sociodemografických a iných ukazovateľov náhradných rodičov. Tu ide najmä o národnosť náhradného rodiča, ktorý sa považuje za Róma, domácnosti, v ktorých žijú deti iba s jedným náhradným rodičom, alebo kde v čase prijatia už prebehol rozvod. Z hľadiska opatrení sociálnoprávnej ochrany to znamená zacieliť pozornosť nielen na deti vnímané ako rómske, ale aj na rómskych náhradných rodičov. Znamená to nielen posilnenie kurzov náhradného rodičovstva, ak ide o pestúnov, ale tiež vytvorenie programov, ktoré by boli prijímané samotnými rómskymi rodičmi, lepšiu dostupnosť a skvalitnenie odbornej pomoci. Nájdienie ciest, ako lepšie vyjsť v ústrety náhradným

rodičom tam, kde je prípadne poradenstvo, odborná pomoc ponúkaná, potrebná ale v konečnom dôsledku odmietaná, alebo sa dostatočne k cieľovým skupinám nedostáva. Podobne to platí aj pri náhradných rodičoch, ktorí sú rozvedení, alebo žijú s dieťaťom sami - hlbšie identifikovať ich problémy, potreby a preventívne prijať opatrenia, zabraňujúce tomu, aby sa riešili už iba dôsledky, ktoré sú tak vypuklé, že nejde už predčasnému ukončeniu zabrániť. Z hľadiska využívania služieb sociálnoprávnej ochrany (ktoré ako celok dosahovali štvrtú najvyššiu hodnotu vysvetlených predčasných ukončení) sa ako potenciálne efektívne môže ukázať rozšírenie dostupnosti programov UPSVaR so zameraním na aktivity náhradných rodičov alebo stretávanie sa náhradných rodín. V rámci oblasti využívania služieb sociálnoprávnej ochrany sa ukázala potreba posilniť psychologických pracovníkov poradní. Upraviť kvalifikované poradenstvo tak, aby sa naň náhradní rodičia mohli z dôverou obracať. Pod kvalifikovaným poradenstvom máme na mysli okrem odborných kritérií so špecializáciou na nechcené deti (so skúsenosťou s ústavným prostredím detských domovov, pochádzajúcich z konfliktného alebo patologického rodinného prostredia, poruchami správania a pod.) aj potrebu atmosféry dôvery a ochoty k vzájomnej spolupráci so zahrnutím včasných preventívnych opatrení - nie prístupu zameraného na kontrolu, represii, nedôveru alebo stigmatizáciu detí, náhradných rodičov.

Najnižšiu hodnotu vysvetlených predčasných ukončení dosahovali problémy z prostredia náhradnej rodiny. Znamená to, že prostredie náhradnej rodiny hralo pri predčasnom ukončení v zahrnutí vybraných ukazovateľov najmenšiu rolu. Určitým skreslením môže byť, že údaje boli zhromaždené na základe výpovedí náhradných rodín, ktoré posudzovali situáciu na základe vlastných skúseností. Najvyšší pomer šancí tu dosahovalo ovplyvňovanie dieťaťa biologickými rodičmi proti jeho záujmu. Tam, kde takéto konanie existuje a nezostáva na úrovni dospelých, ovplyvňuje situáciu dieťaťa a zvyšuje riziko ukončenia. Čiastočným riešením by mohlo byť doplnenie existujúcich príručiek, manuálov, ktoré by zdôrazňovali popis okolností a pravidiel komunikácie medzi náhradnými a biologickými rodičmi, tak aby vzájomné konflikty mali čo najmenší negatívny vplyv na samotné dieťa. Súčasťou by mohli byť ilustrácie rôznych situácií, ako sa má náhradný rodič zachovať a ako takéto konfrontácie riešiť. Nemuselo by ísť iba o obmedzenie špecificky zamerané na tento ukazovateľ, ale akékoľvek hore uvedené situácie spájané či už s náhradným rodinným prostredím, s náhradnými rodičmi, alebo so samotným dieťaťom.

## Literatúra:

- Bernhauserová, E., *Efektivita zabezpečovania náhradného rodinného prostredia pre deti*, Inštitút pre Výskum práce a rodiny, IVPR, Bratislava, (2007).  
Farmer, E., Moyers, S., *Kinship care - Fostering Effective Family and Friends Placements*, Jessica Kingsley Publishers, Veľká Británia, (2008).

- Fernandez, E, Barth, P.R., *How Does Foster Care Work?* Jessica Kingsley Publishers, Veľká Británia, (2010).  
Fico, M., *Zlepšenie udržateľnosti náhradného rodinného prostredia a monitoring dôvodov predčasného ukončovania náhradnej rodinnej starostlivosti*, Inštitút pre Výskum práce a rodiny, IVPR, Bratislava, (2013).  
Filadelfiová, J., *Zvyšovanie kvality poskytovania starostlivosti a výchovy detí v detských domovoch - zamerané na profesionálne rodiny zamestnancov*, Inštitút pre Výskum práce a rodiny, IVPR, Bratislava, (2008).  
Friedman, E., Gallová, Krigerová, E., Kubánová, M., Slosiarik, M., *Škola ako geto*, Centrum pre výskum etnicity a kultúry, CVEK, Bratislava, (2009).  
Goodman, R., *The Strengths and Difficulties Questionnaire*, (1997), dostupné na: [www.sdqinfo.com](http://www.sdqinfo.com).  
Gurán, P., *Deti ako cieľová skupina sociálnych politík*, Dizertačná práca, Filozofická fakulta Univerzity Komenského, Bratislava, (2009).  
Langmeier, J., Matějček, Z., *Psychická deprivace v detství*, Avicenum, Praha (1974).  
Matoušek, O., Pazlarová, H., *Hodnocení ohroženého dítěte a rodiny*, Portál, Praha (2011).  
Matějček, Z., *Náhradní rodinná péče*, Portál, Praha, (1999).  
Mikloško, J., *Ohrozená rodina na Slovensku* (analýza kontextu vyňatia detí z prirodzeného rodinného prostredia v rokoch 2008–2010, Úsmev ako dar, Bratislava citované online, 19.5.2014, dostupné na: [http://issuu.com/usmevakodar/docs/ohrozena\\_rodina\\_web](http://issuu.com/usmevakodar/docs/ohrozena_rodina_web))  
Sobotková, I., Očenášková, V., *Pěstounská péče očima dospělých, kteří v ní vyrostli* (Trendy vs. zkušenosti), Univerzita Palackého v Olomouci, (2014).  
Sobotková, I. *Pěstounské rodiny, jejich fungování a odolnost*, MPSVaR, Praha, (2003).  
Sobotková, I. *Biologické rodiny dětí, které jsou navrhovány do náhradní rodinné péče*, E-Psychologie, Českomoravská psychologická společnosti, (2010).  
Sinclair, I., *What makes for Effective Foster Care: Some Issues* In: Fernandez, E, Barth, P.R., *How Does Foster Care Work?* Jessica Kingsley Publishers, Veľká Británia, (2010).  
Stijker, J., Zandberg, T., *Breakdown in foster care*, International Journal of Child and Family Welfare 2-3 str.76-87 In: Fernandez, E, Barth, P.R., *How Does Foster Care Work?* Jessica Kingsley Publishers, Veľká Británia, (2010).  
Strijker, J., *Correlates of Placement Breakdown and Successful Placement* In: Fernandez, E, Barth, P.R., *How Does Foster Care Work?* Jessica Kingsley Publishers, Veľká Británia, (2010).  
Tillbury, C., Thoburn, C., *Racial disproportionality and disparity: using disproportionality and disparity indicators to measure child welfare outcomes*. Children and Youth Services Review 31, 10 str.1101-1106 In: Fernandez, E, Barth, P.R., *How Does Foster Care Work?* Jessica Kingsley Publishers, Veľká Británia, (2010).  
Triseliotis, J., 1989.: *Foster care outcomes: a review of key research findings*. Adoption and fostering 13,3 str.5-17 In: Fernandez, E, Barth, P.R., *How Does Foster Care Work?* Jessica Kingsley Publishers, Veľká Británia, (2010).  
Vinnerljung, B. Franzén, E., *Indicators of self support problem among former child welfare clients* In: Fernandez, E, Barth, P.R., *How Does Foster Care Work?* Jessica Kingsley Publishers, Veľká Británia, (2010).  
Škoviera, A., *Dilemata náhradní výchovy*, Portál, Praha, (2007).  
Škoviera, S., *Trendy náhradnej výchovy*, Petrus, Bratislava, (2007).  
Transformácia náhradnej rodinnej starostlivosti na Slovensku, Navrát, Bratislava, (2012), citované online, 19.5.2014, dostupné na: <http://www.navrat.sk/?lang=SK&cat=9f59132fe2883820aac1e869de6a0917>  
Ročné výkazy o vykonávaní sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately (SPODaSK).  
Ročné výkazy o poskytovaní starostlivosti deťom v detských domovoch.

*Autor pôsobí v Inštitúte pro výzkum práce a rodiny v Bratislavě.*

# Faktory selhávání pěstounské péče v České republice v pozadí nedávných legislativních změn

Jana Barvíková

Motto:

„Každý neúspěch v umístění do náhradní rodinné péče a následný návrat zanechává na dítěti následky v podobě neschopnosti vytvářet si ve svém životě jisté vazby.“

(Ptáček a kol. 2011: 46)

**Text v návaznosti na studii Milana Fica „Predčasné ukončovanie náhradnej rodinnej starostlivosti v Slovenskej republike“ sleduje okolnosti předčasného ukončování pěstounské péče v České republice. Vzhledem k nedostupnosti výzkumných a podrobnějších statistických dat tento článek na rozdíl od slovenského vychází zejména z názorů prezentovaných na toto téma v odborné diskusi - uváděných jako důvody pro změny legislativy v oblasti pěstounské péče v posledních letech, či naopak zaznívajících ze strany odborníků nebo samotných pěstounů jako varování před některými možnými nežádoucími dopady nastolených změn.**

## Úvod

Text v návaznosti na studii Milana Fica „Predčasné ukončovanie náhradnej rodinnej starostlivosti v Slovenskej republike“, která je obsažena v tomto čísle, sleduje důvody předčasného ukončování pěstounské péče v České republice. Předčasně ukončenou pěstounskou péčí je míněna pěstounská péče, která byla ukončena před 18. rokem dítěte z důvodu jejího selhání. Oproti článku věnovanému situaci na Slovensku se tento bohužel nemůže opírat o výzkumná ani podrobnější statistická data o důvodech selhávání pěstounské péče, neboť v ČR nejsou dostupná. V letech 2010–2011 sice Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) na toto téma zadalo výzkum, jeho výsledky však nikdy nebyly uveřejněny s tím, že zpracování výzkumu nesplnilo cíle a očekávání<sup>1</sup>. Ve výstupech MPSV se pouze udává, že před přijetím novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí (2012) docházelo k selhávání pěstounské péče v 8–9 % přípa-

dů (Důvodová zpráva, Může se stát pěstounem? Manuál pro pracovníky Úřadu práce ČR). Tento článek tedy na rozdíl od svého slovenského protějšku zůstává v obecnější rovině a vychází spíše z názorů, které u nás na toto téma byly či jsou uváděny v odborné diskusi a které byly prezentovány jako důvody pro změny legislativy v oblasti pěstounské péče v posledních letech, anebo naopak zaznívají jako varování před možnými nežádoucími dopady nastolených změn. V souvislosti s poměrně nedávnými a razantními změnami v oblasti právní úpravy pěstounské péče je větší prostor věnován jejich popisu a diskusi jejich možného dopadu, a to zejména v kontextu prevence selhávání pěstounské péče.

## Kontext a přehled ukazatelů

### Legislativní vývoj

Pěstounská péče, jako jedna z forem náhradní rodinné péče, má v České republice poměrně dlouhou tradici. Součástí její his-

torie je i pohnuté údobí za minulého režimu, kdy byl její vývoj jak u nás, tak na Slovensku na čas přerušen. Pěstounská péče za úplatu byla v českých zemích poprvé uzákoněna již před více než dvěma sty lety ustanovením Všeobecného občanského zákoníku (1811) o úpravě pěstounského (schovaneckého) poměru. V období první (československé) republiky byl systém pěstounské péče dále rozvíjen, mj. byla zavedena i kontrola výkonu pěstounské péče (Hovorka, 2006; Matějček a kol., 1999). Bohužel hned zkraje 50. let nepřibuzenská pěstounská péče z ideologických důvodů zanikla se zrušením právních norem, které její dosavadní systém upravovaly, a byla uzákoněna přednost ústavní péče před náhradní rodinnou péčí - všechny děti umístěné v pěstounských rodinách (mimo péči příbuzných) tenkrát musely odejít do dětských domovů (Hovorka, 2006; Matějček a kol. 1999; Sobotková a Očenášková, 2013). Kritika negativních dopadů tehdejší ústavní péče na vývoj dětí, která v rámci odborné veřejnosti v 60. letech nabírala na intenzitě - byť tehdy byla výrazným projevem osobní statečnosti a odporu vůči režimu (Sobotková a Očenášková, 2013) - vyústila v roce 1973 v znovuzavedení pěstounské péče a základních pěstounských dávek (zákon č. 50/1973 Sb., o pěstounské péči). V dalších desetiletích postupně přibývalo dalších forem pěstounské péče (tabulka č. 1) a byl rozšiřován i okruh pěstounských dávek (tabulka č. 2) - poslední z nich byly zavedeny až po rozdělení Československa, tedy v období, kdy se již vývoj náhradní rodinné péče v obou zemích ubíral odděleně.

V roce 1999 byl v České republice do té doby stále platný zákon o pěstounské péči nahrazen zákonem č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (dále jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“ či ZSPOD), jenž mimo jiné upravuje i podmínky pěstounské péče. Zásadní změny v oblasti pěstounské péče integrující principy deinstitucionalizace náhradní péče podporou rozvoje pěstounské péče, jež je přibližně v posledních dvou dekádách trendem v řadě evropských zemí, přinesla jeho novela zákonem č. 410/2012 Sb., která nabyla účinnosti

Tabulka č. 1: Vývoj forem pěstounské péče od roku 1973

1973 individuální pěstounská péče (v pěstounských rodinách)
1973 zařízení pro výkon pěstounské péče (např. SOS vesničky) - zrušena 2012
1992 předpěstounská péče
2006 pěstounská péče na přechodnou dobu

Tabulka č. 2: Vývoj pěstounských dávek od roku 1973

1973 příspěvek na úhradu potřeb dítěte*
1973 odměna pěstouna**
1988 (jednorázový) příspěvek při převzetí dítěte do pěstounské péče
1988 (jednorázový) příspěvek dítěti vychovanému v pěstounské péči při uzavření manželství - zrušen 2006
1995 příspěvek na zakoupení motorového vozidla pro pěstounské rodiny
2005 odměna pěstouna ve zvláštních případech - zrušena 2012
2013 příspěvek při ukončení pěstounské péče

\* Přechodový příspěvek od rodičů na stát - bylo-li výživné vyšší než příspěvek na úhradu potřeb dítěte, ukládal se původně rozdíl až do zletilosti dítěte u národního výboru.

\*\* Původně až do roku 1995 odměna pěstouna nenáležela, bylo-li dítě v pěstounské péči prarodičů, ledaže byla výjimečně přiznána z důvodů zvláštního zřetele (nízký příjem, zdravotně postižené dítě). Od roku 2013 byl tento princip znovu zaveden.

k 1. 1. 2013 (viz dále). K témuž datu byla vydána vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí (dále jen „prováděcí vyhláška“). Pěstounská péče je u nás rovněž upravena rodinným právem, to je od 1. 1. 2014 součástí nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.), jenž také podrobněji než dosud upravuje některé aspekty pěstounské péče (viz dále). Je třeba zmínit, že legislativní vývoj v oblasti náhradní rodinné péče se po rozdělení federace v obou zemích ubíral jinými cestami (např. profesionální rodiny na Slovensku vs. pěstounská péče na přechodnou dobu v ČR) a na Slovensku v mnoha ohledech postupoval rychleji. Na rozdíl od Slovenské republiky se např. ještě nepodařilo překonat resortní roztržičnost, která v českém systému doposud panuje: zatímco sociálně-právní ochrana dětí a náhradní rodinná péče jsou v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí, pobytová zařízení spadají do resortů Ministerstva školství (dětské domovy, diagnostické ústavy, střediska výchovné péče, výchovné ústavy) a Ministerstva zdravotnictví (dětská centra, dětské domovy pro děti do tří let).

## Statistické údaje o náhradní péči

To, že je Česká republika dlouhodobě kritizována (např. doporučení Výboru OSN, judikatura Evropského soudu pro lidská práva) kvůli vysokému počtu dětí v institucionální péči, je v posledních deseti letech obecně známým faktem. Důvodová zpráva k zmiňované novele zákona o sociálně-právní ochraně dětí s odvoláním na údaje organizace Eurochild uvádí, že Česká republika se na celkovém počtu dětí ve státech Evropské unie umístěných v institucionální výchově podílí 8 %, ačkoliv její podíl na počtu obyvatel EU činí pouhých 2 %. V období příprav novely pobývalo v našich kojeneckých ústavech, dětských domovech, diagnostických ústavech, dětských domovech se školou, výchovných ústavech a domovech pro osoby se zdravotním postižením přibližně 11 000 dětí (Důvodová zpráva). Jak ukazují tabulky č. 3 a 4, od roku 2008 se počty dětí umístěných a umísťovaných do dětských domovů, respektive zařízení ústavní výchovy, soustavně snižují. Oproti tomu jsou děti častěji umísťovány zejména do pěstounské péče. Narůstá však i počet dětí umísťovaných do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (ZDVOP). V zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc se přitom ocitne více dětí na základě žádosti zákonného zástupce, samotného dítěte nebo orgánu sociálně-právní ochrany dětí (OSPOD) se souhlasem rodiče než na základě rozhodnutí soudu. Nicméně děti umístěné na základě rozhodnutí soudu v zařízeních pro děti vyžadující okamžitou pomoc zůstávají déle. Z tabulky č. 3 je jasně patrné, že ačkoliv počet dětí umístěných do pěstounské péče se od roku 2007 téměř zdvojnásobil, nedaří se získávat pěstouny pro děti s výrazným zdravotním handicapem. Počet těchto dětí v pěstounské péči v posledních letech dokonce klesá. Nelze přehlédnout

**Tabulka č. 3: Počty umístěných dětí ve vybraných typech náhradní péče**

Rok	Počet umístěných dětí k 31. 12. sledovaného roku					
	v pěstounské péči	- z toho zdravotně postižených	- z toho pěstounská péče na přechodnou dobu	s nařízenou ústavní výchovou*	ve ZDVOP na základě rozhodnutí soudu	ve ZDVOP na základě žádosti zákonného zástupce, dítěte, OSPOD se souhlasem rodiče
2006	4 884	423	-	8 691	-	-
2007	5 174	294	4	9 064	-	-
2008	5 727	295	26	8 009	-	-
2009	6 722	292	33	7 975	465	-
2010	7 021	302	0	7 685	535	-
2011	7 463	290	3	7 340	580	415
2012	7 651	266	29	7 045	631	389
2013	8 606	243	108	6 524	723	365

Zdroj: Roční výkazy o výkonu sociálně-právní ochrany za roky 2006–2013

Pozn. Údaje o počtu umístěných dětí do ZDVOP na základě rozhodnutí soudu udává Roční výkaz o výkonu sociálně-právní ochrany teprve od roku 2009 a údaje o počtu umístěných na základě žádosti zákonného zástupce, dítěte, OSPOD se souhlasem rodiče až od roku 2011.

\*) Údaj nezahrnuje umístěné do ústavního zařízení na základě předběžného opatření a případy, v nichž byla nařízena ochranná výchova.

**Tabulka č. 4: Vývoj umísťování dětí a mladistvých do vybraných typů náhradní péče**

Rok	Počet umístěných dětí během sledovaného roku do:				
	pěstounské péče	- z toho pěstounská péče na přechodnou dobu	ZDVOP na základě rozhodnutí soudu	ZDVOP na základě žádosti zákonného zástupce, dítěte, OSPOD se souhlasem rodiče	ústavní výchovy na základě rozhodnutí soudu*
2006	889	-	-	-	-
2007	1 105	0	-	-	-
2008	1 403	12	-	-	2 295
2009	1 568	7	448	-	2 202
2010	1 491	0	520	-	2 055
2011	1 507	6	506	706	1 901
2012	1 622	41	460	734	1 875
2013	2 191	169	607	844	1 575

Zdroj: Roční výkazy o výkonu sociálně-právní ochrany za roky 2006–2013

Pozn. Údaje o počtu umístěných dětí do ZDVOP na základě rozhodnutí soudu udává Roční výkaz o výkonu sociálně-právní ochrany teprve od roku 2009 a údaje o počtu umístěných na základě žádosti zákonného zástupce, dítěte, OSPOD se souhlasem rodiče až od roku 2011. Pěstounská péče na přechodnou dobu je sledována od roku 2007.

\*) Údaj nezahrnuje umístěné do ústavního zařízení na základě předběžného opatření, a případy, v nichž byla nařízena ochranná výchova.

výrazný nárůst počtu dětí umístěných do pěstounské péče v roce 2013 a v případě pěstounské péče na přechodnou dobu i v roce 2012. Tento nárůst lze interpretovat ve spojitosti s novelou zákona o sociálně-

právní ochraně dětí, která byla v roce 2012 projednávána a schválena parlamentem s platností od 1. ledna 2013. V období příprav novely a samotného schvalovacího procesu média informovala širokou veřej-

**Tabulka č. 5: Vývoj počtu pěstounů a pěstounských rodin**

Rok	Počet osob, které mají svěřeno alespoň 1 dítě do pěstounské péče k 31.12.	Počet pěstounských rodin k 31. 12.	Vztah k dítěti		
			prarodiče	jiný příbuzný	cizí
2006	-	4 845	2 250	800	1 761
2007	-	4 927	2 391	914	1 688
2008	-	5 790	2 913	1 009	1 935
2009	-	6 313	3 290	1 063	2 068
2010	-	8 504	4 275	1 436	2 909
2011	9 302	-	4 722	1 511	3 083
2012	10 188	-	4 922	1 630	3 492
2013	11 417	-	5 640	1 796	3 822

Zdroj: Roční výkaz o výkonu sociálně-právní ochrany za roky 2006–2013

Pozn. V letech 2006-2010 byly sledovány počty pěstounských rodin, od roku 2011 jsou vykazovány počty osob, které mají svěřeno alespoň jedno dítě do pěstounské péče, do pěstounské péče na přechodnou dobu nebo do osobní péče poručníka. V případě společné pěstounské péče nebo poručnické péče manželů se započítává každý z manželů zvlášť.

nost o posílení postavení a finanční odměny pěstounů, zejména pěstounů na přechodnou dobu, a o potřebě nábory velkého počtu nových pěstounů.

Tabulka č. 5 dokládá plynulý nárůst počtu pěstounských rodin/pěstounů od roku 2006. Převahu má tradičně příbuzenská pěstounská péče. V roce 2013 měly příbuzenský vztah ke svěřenému dítěti dvě třetiny pěstounů. Polovina ze všech pěstounů byla prarodiči dítěte a přibližně šestina všech pěstounů měla k dítěti jiný příbuzenský vztah. Třetina pěstounů nebyla s dítětem nijak spřízněna.

Nejen v podílu ne/příbuzenské pěstounské péče se projevují výrazné rozdíly mezi jednotlivými kraji. Zatímco v Kraji Vysočina a v Pardubickém kraji podíl pěstounů, kteří k dítěti nemají příbuzenský vztah, dosahuje bezmála 50 %, v Karlovarském kraji, v Praze, Olomouckém, Plzeňském, Ústeckém, Středočeském a Libereckém kraji podíl příbuzen-

ské péče ještě přesahuje republikový průměr (tzn. více než dvě třetiny z celkového počtu pěstounů). Podle posledních dostupných údajů bylo v České republice k 6. 5. 2014 160 pěstounů na přechodnou dobu, tj. 2,9 pěstounů na přechodnou dobu na 100 tisíc obyvatel ve věku 28–65 let. Vyššího než republikového podílu v tomto ohledu dosahují Pardubický (6,3), Liberecký (5,9), Královéhradecký (4,9), Moravskoslezský, Zlínský a Olomoucký kraj. Republikový průměr 143 pěstounů na 100 tisíc obyvatel ve věku 20–64 let zase přesahuje Karlovarský (219), Moravskoslezský (208), Ústecký (184), Olomoucký, Jihočeský a Plzeňský kraj (Kačírková 2013). V počtech pěstounů na 100 tisíc obyvatel v daných věkových kategoriích tedy vynikají Moravskoslezský a Olomoucký kraj - jediné tyto dva kraje přesahují celorepublikové průměry v počtech dlouhodobých pěstounů i pěstounů na přechodnou dobu.

Pokud jde o velikost pěstounských rodin, 75 % pěstounů má v péči jedno dítě, 17,5 % pak dvě děti. Tři a více dětí v péči má tedy pouze 7,5 % pěstounů (Roční výkaz o výkonu sociálně-právní ochrany za rok 2013).

K ukončení pěstounské péče (viz tabulka č. 6) podle dostupných dat nejčastěji dochází 1. zletilostí dítěte, 2. změnou formy náhradní rodinné péče, 3. na návrh pěstouna a 4. na návrh OSPOD. Pěstounská péče na přechodnou dobu byla dosud nejčastěji ukončena 1. změnou formy náhradní rodinné péče, 2. na návrh OSPOD, 3. zletilostí dítěte, 4. na návrh pěstouna.

Ústavní výchova je přibližně v polovině případů ukončována z důvodu zletilosti, v necelé čtvrtině případů návratem dítěte do původní rodiny, dále pak umístěním dítěte do náhradní rodinné péče. Umístění dítěte v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc na základě žádosti zákonného zástupce, dítěte nebo OSPOD se souhlasem rodiče nejčastěji vyústí v jeho návrat do původní rodiny (např. v roce 2011 téměř ve třech čtvrtinách a v roce 2013 ve více než dvou třetinách ukončených umístění). U dětí umístěných do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc na základě rozhodnutí soudu končí jejich pobyt návratem do původní rodiny mnohem méně často (například v roce 2011 pouze v cca třetině a v roce 2013 v polovině ukončených umístění). Do náhradní rodinné péče ze zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc odchází téměř dvojnásobek dětí umístěných na základě rozhodnutí soudu než dětí umístěných sem na základě žádosti zákonného zástupce, dítěte nebo OSPOD se souhlasem rodiče.

## Shrnutí posledních legislativních změn

**Novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí** (zákonem č. 410/2012 Sb.) obsahuje mechanismy ke zkvalitnění systému péče o ohrožené děti a rodiny, které byly částí odborné veřejnosti (zejména neziskovými organizacemi působícími na poli sociálně-právní ochrany dětí či přímo v náhradní rodinné péči /koalice Děti patří do rodiny/) prosazovány přibližně od roku 2000. K implementaci některých z nich se Česká republika i mezinárodně zavázala (Závěrečná doporučení Výboru OSN pro Českou republiku, Obecná opatření k výkonu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva - prevence odebírání dětí z péče rodičů ze sociálně ekonomických důvodů). Část zákonem přijatých opatření byla obsažena i v materiálech, které byly v letech 2006 až 2012 projednány a schváleny vládou (Koncept péče o ohrožené děti a děti žijící mimo vlastní rodinu pro období 2006–2008, Analýza současného stavu institucionálního zajištění péče o ohrožené děti, Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 až 2011, Národní strategie ochrany práv dětí - Právo na dětství, Národní akční plán k napl-

**Tabulka č. 6: Důvody ukončení pěstounské péče**

Rok	Zánik pěstounské péče				- z toho pěstounská péče na přechodnou dobu			
	na návrh pěstouna	na návrh OSPOD	zletilostí dítěte	jinak*	na návrh pěstouna	na návrh OSPOD	zletilostí dítěte	jinak*
2006	51	20	400	79	-	-	-	-
2007	64	25	480	226	0	0	0	0
2008	61	32	512	160	0	1	3	8
2009	59	22	598	140	0	0	5	2
2010	91	60	553	171	0	0	0	2
2011	74	28	682	172	0	0	0	3
2012	84	39	793	220	1	2	1	11
2013	53	32	584	266	2	19	0	72

Zdroj: Roční výkaz o výkonu sociálně-právní ochrany za roky 2006–2013

Pozn. \*) Tzn. úmrtím dítěte/pěstouna, osvojením dítěte v pěstounské péči nebo rozhodnutím o poručenství. Pěstounská péče na přechodnou dobu je sledována od roku 2007.

nění Národní strategie ochrany práv dětí (2012–2015). Některé postupy byly již dříve upraveny v metodických materiálech a doporučeních MPSV a novela jim dala závaznou, zákonem vymahatelnou podobu (Implementace změn a jejich dopady...). Potřeba přijetí novely byla ze strany MPSV mj. zdůvodňována varováním, že jinak bude nadále trvat neuspokojivý stav v oblasti ochrany práv dětí, nebudou dodržovány mezinárodní závazky a lze očekávat další úspěšné žaloby na stát na národní i mezinárodní úrovni. A rovněž bude dále docházet k častému selhávání pěstounské péče (Důvodová zpráva, s. 61).

V oblasti výkonu pěstounské péče v České republice Důvodová zpráva (s. 60) definovala tyto základní problémy:

1. „Pěstounská péče netvoří v dostatečné míře alternativu k institucionální péči, není dostatečný počet zájemců, zejména o děti se zdravotním postižením, děti z etnických menšin atd.
2. Pěstounská péče se v řadě případů stává „skrytou adopcí“. Dítěti svěřenému do pěstounské péče se ze zákona nemění jméno a příjmení, rodičům dítěte zůstává zpravidla zachována rodičovská zodpovědnost, se svým dítětem se mohou stýkat a mají k dítěti vyživovací povinnost. Zajišťování těchto kontaktů je však v současné době pro řadu pěstounských rodin problematické.
3. Z důvodu nedostatečné podpory pěstounské péče (odlehčovací služby, poradenství, doprovázení) dochází v cca 8 % k předčasnému ukončení pěstounské péče a návratu dítěte do ústavu.<sup>2</sup>
4. Neexistuje hmotné zabezpečení pěstounské péče na přechodnou dobu v obdobích, kdy není pěstounům do péče svěřeno dítě.
5. Neexistuje systematická podpora tohoto typu péče a kontrola jejího výkonu.“

Cíle novely v oblasti pěstounské péče byly stanoveny takto:

- zkvalitnit pěstounskou péči, aby se stala efektivní alternativou k umístování dětí do institucionální péče,
- zavést dohled nad kvalitou výkonu pěstounské péče,
- dořešit hmotné zabezpečení pěstounů na přechodnou dobu, aby tato forma pěstounské péče začala být využívána,
- zamezit předčasnému ukončení pěstounské péče a návratu dítěte do ústavní péče,
- rozvíjet podpůrné, odlehčovací a doprovázející služby pro pěstouny,
- sjednotit hmotné zabezpečení pěstounů.

Smyslem novely bylo zvrátit dlouhodobě zažitou praxi v umístování dětí do institucionální péče prohloubením systematizace práce orgánů sociálně-právní ochrany dětí, posílením pěstounské péče a terénní sociální práce s ohroženými (biologickými) rodinami. Novela předpokládala negativní dopady v podobě zvýšení nároků na pěstouny, orgány sociálně-právní ochrany dětí a další osoby pověřené výkonem sociálně-

právní ochrany, které v realitě později skutečně nastaly, a to zejména proto, že „orgány sociálně-právní ochrany dětí jsou personálně poddimenzovány a nemají dostatečné nástroje pro řešení problémů v podobě funkčních služeb, které by bylo možno využít pro realizaci opatření sociálně-právní ochrany dětí“ (Důvodová zpráva, s. 58). Dalšími důvody bylo, že ne ve všech oblastech změn orgány sociálně-právní ochrany dostaly včas metodickou podporu (např. pokud jde o individuální plány ochrany dítěte) a v neposlední řadě že implementace nových nástrojů do praxe zkrátka vyžaduje určitý čas k nabývání zkušeností s nimi a jejich zažití, byť řada z nich navazuje, jak již bylo zmíněno, na metodická doporučení MPSV z předešlých let (Hilšerová, Šuplerová, 2013).

## Co novela přinesla v oblasti pěstounské péče?

Předně byla rozšířena definice cílů sociálně-právní ochrany dětí o zabezpečení náhradního rodinného prostředí pro dítě, které nemůže být trvale nebo dočasně vychováno ve vlastní rodině:

„Opatření sociálně-právní ochrany musí být zvolena tak, aby na sebe navazovala a vzájemně se ovlivňovala. Při výkonu a realizaci opatření mají přednost ta, která zabezpečí řádnou výchovu a příznivý vývoj dítěte v jeho rodinném prostředí, a není-li to možné, v náhradním rodinném prostředí; při tom se postupuje s využitím metod sociální práce a postupů odpovídajících současným vědeckým poznatkům“ (§ 9a odst. 2 ZOSPĐ).

Významné změny nastaly v oblasti finančního zajištění pěstounských rodin. Dávky pěstounské péče byly vyňaty ze systému dávek státní sociální podpory. Odměna pěstouna je pro účely daňových a pojistných předpisů nyní posuzována jako plat, přiznané částky podléhají zdanění a odvodu pojistného. Zrušením rozlišování výše odměny v případě tzv. pěstounů ve zvláštních případech<sup>3</sup> nebo pěstounů vykonávajících pěstounskou péči v zařízení pro výkon pěstounské péče došlo ke sjednocení výše odměn pěstounů. Nyní výši odměny určuje pouze počet dětí v pěstounské péči, jejich zdravotní stav a také skutečnost, zda se jedná o pěstouny nebo pěstouny na přechodnou dobu. Od pěstounů na přechodnou dobu je očekávána neustálá připravenost přijmout potřebné dítě, častější kontakt s původní rodinou dítěte, připravenost předat svěřené dítě do další péče atd., proto jim náleží stabilní odměna ve výši 20 000 Kč měsíčně hrubého bez ohledu na to, zda právě mají v péči dítě, či ne. Rovněž bylo sjednoceno odměňování manželů-pěstounů - dnes již není možné, aby oba manželé pobírali odměnu pěstouna (podle minulých úprav v rodinách s více dětmi v pěstounské péči někdy docházelo k účelovému svěřování dětí do výhradní péče jednoho z manželů a tak bylo možné, aby každý z manželů byl příjemcem odměny pěstouna, viz Implementace změn a jejich

dopady...). V zájmu zamezení účelového svěřování dětí do pěstounské péče příbuzných byla zavedena možnost individuálně posoudit potřebnost dávek pěstounské péče v případě péče prarodičů nebo prarodičů dítěte<sup>4</sup>. Pro mladé lidi, kteří po dosažení zletilosti z pěstounské péče odcházejí, byla zavedena dávka při odchodu dítěte z pěstounské péče.

Mimo navýšení a změn v oblasti dávek pěstounské péče novela zavedla opatření, která mají vést k profesionalizaci pěstounů - např. právo na zprostředkování psychologické, terapeutické nebo jiné odborné pomoci alespoň jednou za 6 měsíců; právo na zprostředkování nebo zajištění bezplatné možnosti zvyšovat si znalosti a dovednosti v oblasti výchovy a péče o dítě; povinnost zvyšovat si znalosti a dovednosti v oblasti výchovy a péče o dítě v rozsahu 24 hodin v době 12 kalendářních měsíců po sobě jdoucích; povinnost umožnit sledování naplňování dohody o výkonu pěstounské péče a spolupracovat se zaměstnancem pověřeným sledovat vývoj dětí v souladu s individuálním plánem ochrany dítěte (tzv. IPOĐ); povinnost udržovat, rozvíjet a prohlubovat sounáležitost dítěte s osobami dítěti blízkými, zejména s rodiči, a umožnit styk rodičů s dítětem v pěstounské péči, pokud soud rozhodnutím nestanoví jinak; právo na pomoc např. při zajištění místa pro uskutečňování styku oprávněných osob s dítětem a při zajištění asistence při tomto styku. Novela rovněž přispívá k jistějšímu postavení pěstounů na přechodnou dobu. K financování služeb, na něž vznikl pěstounským rodinám zákonný nárok, byl zaveden tzv. státní příspěvek na výkon pěstounské péče (48 000 Kč na pěstounskou rodinu a rok). Tímto příspěvkem poskytovatelé, do té doby odkázaní na každoroční dotační řízení s nejistým výsledkem, získali stabilní zákonem garantovaný finanční zdroj (Macela, 2013).

Se stejným datem účinnosti jako novela byla vydána její **prováděcí vyhláška** (vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí), která, pokud jde o pěstounskou péči, stanoví rozsah poradenství, které musí být náhradním rodinám poskytováno, obsah příprav žadatelů o náhradní rodinnou péči a dalšího vzdělávání pěstounů.

**Nový občanský zákoník** (zák. č. 89/2012 Sb.), jenž je v platnosti od 1. 1. 2014, integroval rodinné právo a jako takový nyní upravuje i pěstounskou péči. Také v tomto předpisu je nově uvedeno, že pěstounská péče má přednost před péčí o dítě v ústavní výchově a že soud může svěřit dítě do pěstounské péče i na přechodnou dobu. Zákon přejímá obsah původních ustanovení zákona o rodině, dále upravuje obecně známé zásady svěřování do pěstounské péče a práva/povinnosti pěstounů v návaznosti na jejich úpravu zákonem o sociálně-právní ochraně dětí. Z novinek zmiňme např. povinnost toho, kdo se má stát pěstounem, mít bydliště na území republiky; o svěřování dítěte do předpěstounské péče nově rozhoduje soud



(a nikoliv již orgán sociálně-právní ochrany dětí ve správním řízení), který může stanovit i její délku se zřetelem k okolnostem případu a k tomu ještě nad průběhem a úspěšností předpěstounské péče vykonávat dohled. Možnost zrušení nebo změny pěstounské péče občanský zákoník „nově formuluje tak, že dojde-li k podstatné změně poměrů nebo k neshodě mezi rodiči a pěstounem v podstatné záležitosti týkající se dítěte, může dítě, rodič nebo pěstoun navrhnout soudu změnu práv a povinností, zrušení pěstounské péče nebo jiné rozhodnutí“ (Novotná, 2014: 5).

## Faktory selhávání pěstounské péče

### (Ne)kompatibilita dítěte a náhradní rodiny

Okolnosti, které přispívají k selhávání pěstounské péče (tj. dítě je z pěstounské péče umístěno do ústavní péče), mohou a nemusí mít původ v náhradní rodině a jejím fungování. Může jít o faktory na straně dítěte, které mohou být vrozené (např. genetické dispozice, zdravotní stav, etnický původ) nebo získané, a to ve smyslu vlivů a zátěže spojených s životní historií dítěte, s níž přichází do náhradní rodinné péče (osobnost dítěte, zdravotní a/nebo psychologické obtíže v důsledku jeho deprivace v původní rodině, v náhradní výchovné péči atd.). Pokud jde o faktory související spíše s fungováním náhradní rodiny, podle Lukešové (2009) neúspěch náhradní rodinné péče a přechod dítěte do ústavní péče může nastat kvůli nevhodnému výběru žadatelů, ať již z hlediska jejich osobnosti nebo pro neadekvátní věkový rozdíl mezi dítětem a vybranými náhradními rodiči. Sobotková (2003) sledává jako jeden ze zásadních faktorů neúspěšnosti pěstounské péče motivaci pěstounů k náhradní rodinné péči, respektive hlavní důvody, vědomé i neuvědomované, které je k ní přivedly. Podle výsledků jejího šetření pro funkčnost pěstounské rodiny může být ohrožující např. a) adoptivní motivace pěstounů („chceme dítě, abychom byli rodina“), neboť mohou přetrvávat představy, jaké by dítě mělo být, vysoká, s velkou pravděpodobností nenaplnitelná očekávání a nároky vůči němu; b) má-li přijaté dítě rychle zaplnit prázdné místo v životech pěstounských rodičů (např. po smrti vlastního dítěte, není-li smutek ještě zpracován); c) je-li hlavním motivem k pěstounské péči vyřešení vlastní pracovní, finanční nebo bytové otázky (rodina následně nemusí vydržet zvýšené zátěže a nároky souvisejících s přijetím dítěte); d) ujmou-li se pěstouni dítěte z pocitu povinnosti či přesvědčení, že se to od nich očekává (péče o dítě zemřelých příbuzných či známých). S určitou mírou zjednodušení se dá říci, že se jedná převážně o případy, kdy pěstouni vstupují do pěstounské péče v zásadě proto, aby pomohli sami sobě (byť by oním osobním ziskem mělo být „jen“ udržení si dobrého obrazu sebe sama či v očích okolí nebo naplnění pocitu povinnosti).

Nenaplněná očekávání a komplikace, které pak nastanou, mohou být překážkou navázání hlubokých vazeb mezi členy pěstounské rodiny a dítětem a příčinou jeho ztížené pozice v nové rodině. Oproti tomu úspěšné pěstounské rodiny k pěstounské péči přivádějí altruistické motivy, potřeba užitečnosti a naplnění smyslu života, případně duchovní motivy (Sobotková, 2003). Sobotková (2003: 55) za další rizikové faktory považuje spěch či nedočkavost při zprostředkování pěstounské péče a zanedbání možnosti volby dítěte - „protože pěstouni chtějí dítě hned, nechtějí čekat, až jim bude nabídnuto další dítě, které by více odpovídalo jejich představám. Někdy mají strach, zvláště bezdětní žadatelé, že si nemohou vybrat, aby vůbec nějaké dítě v dohledné době dostali.“ Úspěšnost pěstounské péče rovněž ovlivňuje kvalita přípravy dětí (v dětských domovech atd.) na přijetí do náhradní rodiny a míra informovanosti pěstounů o zdravotním, psychologickém stavu dítěte, jeho anamnéze a prognóze vývoje, žádoucích výchovných, léčebných přístupech a specifických potřebách. „Mnoho pěstounů si myslí, že kvůli nedostatečným informacím zbytečně plýtvají silami, protože museli při sžívání s dítětem postupovat metodou pokusu a omylu“ (Sobotková, 2003: 58). Z výzkumu Sobotkové vyplynula intenzivní potřeba pěstounů vládnout informacemi o poruchách chování a způsobech, jak při jejich projevech postupovat. Jelikož bez nich si nebyvají jisti svými výchovnými postupy, často cílí pocitem viny, bezmoci a osobního selhání. To negativně ovlivňuje jejich psychologický stav a potažmo i kvalitu jejich náhradního rodičovství. Zásadní je též příprava biologických dětí žadatelů o pěstounskou péči a širší rodiny na přijetí dítěte, neboť konflikty vlastních dětí s přijatým dítětem (Sobotková, 2003) a nepřijetí dítěte širší rodinou mohou vést k neúspěchu pěstounské péče (Lukešová, 2009). Vedle výběru vhodné rodiny má vliv také načasování zahájení pěstounské péče (věk dítěte v době přijetí do náhradní rodiny) a doba či fáze jejího trvání. K neúspěchu náhradní rodinné péče může vést i to, zamlčí-li náhradní rodiče dítěti pravdu o jeho historii (Lukešová, 2009), vyjadřují-li se před ním hanlivě o jeho biologických rodičích apod. (Doležalová, 2009).

### Systémové důvody

Výše naznačená obecná rizika nemusí vyústit v selhání pěstounské péče, jsou-li včas podchycena a dostane-li se pěstounské rodině a dítěti potřebné podpory. To však předpokládá optimální nastavení systému pěstounské péče, respektive sociálně-právní ochrany dětí, a návazných podpůrných služeb. Následující pasáže shrnují hlavní problémy předchozího systému, nastiňují způsoby, jimiž na ně reagovala novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí, a možná úskalí, která nový systém má.

#### ● Nejednotnost a rozdílná kvalita přípravy žadatelů o náhradní rodinnou péči

Za účelem odstranit problém nejednotnosti obsahu a rozdílné kvality přípravy ža-

datelů o náhradní rodinnou péči v různých krajích České republiky, který byl MPSV považován za jednu z hlavních příčin selhávání pěstounské péče, byl minimální rámec přípravy upraven prováděcí vyhláškou k zákonu o SPOD a MPSV zakoupilo licenci výcvikového programu PRIDE (Parent Resources for Information, Development, and Education). Tento program, vytvořený v 80. letech v USA, je k přípravě a výběru náhradních rodičů v různých národních modifikacích využíván i v řadě evropských zemí (např. na Slovensku již od roku 2001). V roce 2013 začali být v PRIDE školeni první čeští lektori, v letech 2013–2014 se do jeho pilotáže zapojilo 9 krajů. V roce 2014 měla být provedena jeho evaluace.

#### ● Nedostatek podpůrných služeb pro pěstouny

Nedostatečnou podporu pěstounské péče prostřednictvím poradenství, doprovázení a odlehčovacích služeb uvádí Důvodová zpráva jako explicitní důvod selhávání pěstounské péče u nás. Před přijetím novely se hovořilo o nedostatku odborníků erudovaných v náhradní rodinné péči (např. pokud jde o rozeznání a léčbu poruch attachmentu<sup>5</sup> a jejich špatné dostupnosti, v některých oblastech kvalitní doprovodné služby nebyly dostupné vůbec - za terapeutickými službami poskytovanými v Praze pěstounské rodiny cestovaly i 400 km. Současně zkušenosti z praxe ukazovaly i určité bariéry vůči vyhledávání odborné pomoci na straně pěstounů - mnozí např. z obavy z odebrání svěřených dětí v případě zjištění výchovných problémů své obtíže s přijatými dětmi tajili i před pracovníci OSPOD. Novela na tyto slabiny předchozího systému reagovala zavedením práv a povinností pěstounů v oblasti využívání odborné pomoci, jejich průběžného vzdělávání, spolupráce na plnění cílů stanovených v individuálních plánech ochrany dítěte a systematictější kontroly výkonu pěstounské péče prostřednictvím sledování naplňování dohod o výkonu pěstounské péče (viz dále), v nichž jsou individuálně specifikována práva a povinnosti pěstounů při výkonu pěstounské péče. Financování služeb, na které mají pěstouni zákonný nárok (poskytování psychologické, odborné a terapeutické pomoci, odlehčovacích služeb, doprovázení při zajišťování kontaktu dítěte s jeho původní rodinou, vzdělávání pěstounů), a zajištění dohledu nad dodržováním uzavřených dohod má zajistit nově zavedený státní příspěvek na výkon pěstounské péče. Dalším účelem příspěvku je dodat finanční stabilitu pověřeným osobám poskytujícím doprovodné služby pěstounům a stimulovat jejich další rozvoj, jak kvantitativní, tak kvalitativní. Rizikem ovšem může být, uzavře-li subjekt z důvodu finanční motivace nadměrný počet dohod, pro jejichž kvalitní naplnění nemá dostatečné personální kapacity (počet rodin na pracovníka, erudovanost pracovníků).

#### ● Nedostatečná kontrola výkonu pěstounské péče

V předchozím období kontrola výkonu pěstounské péče spočívala v návštěvách

pěstounské rodiny pracovníky OSPOD v četnosti nejméně jednou za 3 měsíce v období prvních 6 měsíců péče nahrazující péči rodičů, a poté v souladu se zájmy dítěte podle potřeby, nejméně však jednou za 6 měsíců (§ 19 odst. 4 ZSPOD). Vzhledem k přetíženosti pracovníků OSPOD jinou agendou jejich kontakty s pěstounskými rodinami bohužel většinou nepřevyšovaly zákonem stanovený minimální rámec. Novela tento rozsah zachovala, zavedla však ještě dohled nad dodržováním dohod o výkonu pěstounské péče: Subjekt, který s pěstounem dohodu uzavře (obecní úřady obcí s rozšířenou působností, obecní úřady, krajské úřady a fyzické a právnické osoby s pověřením k uzavírání dohod od krajského úřadu), je povinen sledovat její naplňování a minimálně jedenkrát za dva měsíce být v osobním styku s pěstounem a dětmi svěřenými do jeho péče. O průběhu výkonu pěstounské péče zpracuje jednou za 6 měsíců zprávu, kterou předá OSPOD, v jehož obvodu má pěstoun trvalý pobyt (§ 47b ZSPOD).

Některé zkušenosti ze současné praxe naznačují, že je-li dohoda uzavřena přímo s OSPOD, respektive obecním úřadem s rozšířenou působností, v jehož obvodu má pěstoun trvalé bydliště, poskytuje-li tento úřad též služby, na něž má pěstoun zákonný nárok (tzn. nezajišťuje-li je prostřednictvím externích poskytovatelů), nemusí pěstoun vůči jeho zaměstnancům pociťovat takovou míru důvěry, aby o svých problémech při výkonu pěstounské péče hovořil s takovou otevřeností jako u jiného subjektu (např. poradna, nezisková organizace). Jde o to, že represivní pravomoci OSPOD na poli sociálně-právní ochrany dětí (např. možnost podat k soudu návrh na ukončení pěstounské péče) mohou představovat psychologickou bariéru pro to, aby jeho pracovníci byli klienty vnímáni v bezpečné partnerské rovině. V některých regionech však jiní poskytovatelé těchto služeb ještě nejsou dostupní, možnosti volby pěstounů, s kým uzavřít dohodu nebo či služby využívat, jsou tudíž omezené.

## ● Selhávání příbuzenské pěstounské péče

Již bylo zmíněno, že v České republice se dvě třetiny dětí v pěstounské péči nachází v péči širší rodiny. Tento stav je v souladu se současnými mezinárodními trendy v náhradní rodinné péči, neboť širší rodina dítěte je dnes vnímána jako nejpřirozenější prostředí pro jeho výchovu a jeví se jako úspěšnější než tradiční pěstounská péče (Novák et al., 2013). Nicméně analýza Tomešové a kol. (2010) konstatuje, že v České republice vysoké procento<sup>6</sup> neúspěšné pěstounské péče připadá právě na příbuzenskou pěstounskou péči. Autoři to přičítají nedostatečnému ošetření příbuzenské pěstounské péče v období do roku 2012: na rozdíl od běžných pěstounů totiž pěstouni z řad příbuzných často neprocházeli přípravou žadatelů o náhradní rodinnou péči, neúčastnili se vzdělávacích akcí, zpravidla ani nevyužívali odborných doprovodných služeb. Nástrahám pěstounské péče tedy čelili nepřipravení a často nepodpořeni. Hanušo-

vá a kol. (2009: 172) z těchto důvodů označují pěstouny v příbuzenském poměru za specifickou, v systému náhradní rodinné péče odbornými službami opomíjenou skupinu, která při výchově dětí řeší mnohdy jiné problémy než „běžní“ pěstouni: „... a dále jim do života vstupují další silné faktory ovlivňující chování a prožívání všech členů rodiny, jako je např. pokročilý věk prarodiče-pěstouna a jeho zdraví, trvalý pobyt biologického rodiče v rodině příbuzného-pěstouna, nevyřešené vztahy mezi biologickým rodičem a pečujícím příbuzným [např. i pocity viny prarodičů za životní problémy a selhání svých dětí v péči o potomky - pozn. JB], časté a nevyočitatelné zásahy biologického rodiče do života dětí u příbuzného, nebo prožívání ztráty po smrti biologického rodiče u všech členů rodiny včetně pečovatele, atd.“ Tyto události, jakož i další možné důvody, pro něž jsou děti do příbuzenské pěstounské péče svěřovány (např. závislost, psychiatrické onemocnění, sociálně-patologický způsob života, výkon trestu biologického rodiče), bývají na rozdíl od běžné pěstounské péče traumatické nejen pro dítě, ale i jeho příbuzné. Rovněž výchozí situace bývá u příbuzenských pěstounských rodin jiná: dítě se ve faktické péči svých příbuzných ocitá většinou náhle, aniž by na to dítě a jeho příbuzní byli připraveni. „Ani jedna ze stran nemá prakticky dostupnou možnost (nebo jí není známa) se na tuto situaci připravit a konformovat ji s vlastními potřebami a výhledy do budoucna, projít fázemi a posuny při přijímání tak závažného kroku“ (Hanušová a kol. 2009: 179). Dalším možným rizikem pěstounské péče prarodičů je nebezpečí přenosu dlouhodobých rodinných problémů a dysfunkčních výchovných způsobů, které selhaly již u biologických rodičů, na další generaci (Barvíková a kol., 2010). Publikované zkušenosti poradenských a terénních pracovníků (Hanušová a kol., 2009; Uhlířová a kol., 2010) podporují zavedení systematictějšího sledování výkonu pěstounské péče, jakož i práv a povinností pěstounů, opravňujících anebo zavazujících je k účasti na vzdělávání, využívání podpůrných, doprovodných a odlehčovacích služeb, které přinesla zmíněná novelizace zákona o sociálně-právní ochraně dětí. I když některé zprávy z praxe (Hofrová, 2013) svědčí o tom, že tyto nové povinnosti byly po nabytí účinnosti novely pěstouny-prarodiči, vychovávajícími dětmi v pěstounské péči již po delší dobu, mnohdy přijímány s pochybnostmi o jejich smysluplnosti. V souvislosti s nepřipraveností finančního zázemí pěstounů-prarodičů na převzetí vnučat do péče, zejména u prarodičů v důchodovém věku, je odbornou veřejností rozporuplně nahlížena diferenciací příbuzenské pěstounské péče prarodičů v oblasti hmotného zabezpečení (odměna pěstouna) v jejich nepospěch - vedle souhlasu s tímto krokem zaznívají i obavy z ukončování pěstounské péče prarodičů či nepřijímání dětí do jejich péče z ekonomických důvodů (např. Salačová, 2011; Sobotková a Očenášková, 2013).

## ● Pěstounská péče „dlouhodobá“ vs. na přechodnou dobu

Pěstounská péče na přechodnou dobu byla uzákoněna v roce 2006, novela přinesla vedle omezení délky jejího trvání nebo již zmiňovaných práv a povinností pěstounů především výrazné posílení hmotného zabezpečení pěstounů na přechodnou dobu (respektive osob v evidenci) v porovnání s běžnými pěstouny. To vyvolalo jednak obavy části odborné veřejnosti z možnosti převahy materiální motivace u zájemců o tuto profesi, ale také nevoli a pocity nespravedlnosti u běžných pěstounů, pramenící částečně i z neznalosti nebo nepochopení smyslu a nároků pěstounské péče na přechodnou dobu. Zatímco MPSV a část odborníků věří, že proces příprav žadatelů svou náročností dokáže poměrně efektivně eliminovat nevhodné zájemce, tedy i ty, u nichž by převažovala materiální motivace, další mají o nastavení tohoto procesu u pěstounské péče na přechodnou dobu pochybnosti, a to v kontextu potřeby rekrutovat v krátkém období vysoký počet zájemců. Je třeba říci, že institut pěstounské péče na přechodnou dobu už od samotného počátku své existence rozděluje českou odbornou veřejnost na dva názorové tábory, i pokud jde o její účel, rizika a preferenci. Diskutována je otázka naplňování psychických potřeb dítěte v pěstounské péči na přechodnou dobu, pokud jde např. o citovou kapacitu pěstounů a riziko vyčerpání nebo syndromu vyhoření při průběžném střídání dětí v rodině; pojetí pěstounství jako profese (tzn. být subjektem služby) v kontrastu potřeby dětí přináležet k pěstounské rodině (bezvýhradné přijetí, láska, pocit jistoty, zázemí a bezpečí, společná perspektiva); dočasnost trvání péče vs. potřeba kontinuity, stability ve vývoji dítěte; realnost představ, že si biologičtí rodiče upraví své podmínky atd. Ačkoliv každá z forem pěstounské péče má své poslání a opodstatnění, je-li v konkrétním případě zvolena správně, pro některé odborníky pěstounská péče na přechodnou dobu symbolizuje upřednostňování dočasné pěstounské péče před dlouhodobou, s níž nesouhlasí.

## ● Přílišný tlak na spolupráci pěstounů s biologickou rodinou dítěte a přehlížení významu dlouhodobé pěstounské péče?

Předchozímu systému sociálně-právní ochrany dětí bylo rovněž vytýkáno, že není systematicky pracováno s biologickou rodinou dítěte umístěného do ústavní péče či pěstounské péče, po odebrání dítěte z jeho rodiny není zjišťováno, zda se podmínky v jeho rodině změnily a je tedy možný návrat dítěte zpět do rodiny (Tomešová a kol., 2010; Bechyňová a Konvičková, 2011). „... Po umístění dítěte do pěstounské péče nejsou biologičtí rodiče podporováni ve své rodičovské roli, jejich práva nejsou ve většině případů dodržována (zájemci o pěstounství nejsou v rámci příprav dostatečně připravováni na roli pěstounů, jejich role bývá zaměňována s rolí adoptivních rodičů, pěstounství v České republice není vnímáno jako dočasná pomoc a podpora dítěte a jeho ro-

diny, aby se do ní, pokud to je pro dítě bezpečné, mohlo vrátit) a v praxi se minimum dětí vrací zpět z pěstounské péče do původní rodiny" (Tomešová a kol., 2010: 28). Současné pojetí pěstounské péče, které se u nás prosazuje přinejmenším v posledním desetiletí, klade v zájmu zdravého psychického vývoje a podpory identity dětí důraz na zachování jejich vazeb s původní rodinou a dočasnost pěstounské péče, je-li návrat dítěte do rodiny možný. Tento koncept se přirozeně promítl i v nové právní úpravě náhradní rodinné péče. Od roku 2013 má pěstoun zákonnou povinnost udržovat, rozvíjet a prohlubovat sounáležitost dítěte s osobami dítěti blízkými, zejména s rodiči, a umožnit styk rodičů s dítětem v pěstounské péči, pokud soud rozhodnutím nestanoví jinak, současně má právo na pomoc např. při zajištění místa pro uskutečňování styku oprávněných osob s dítětem a při zajištění asistence při tomto styku. Současný trend má v odborné veřejnosti a mezi pěstouny své zásadní zastánce, ale i odpůrce, kteří naopak upřednostňují stabilitu ve výchovném prostředí dítěte a bezpečí hloubky jeho vztahu s pěstounem. Z pohledu pracovníků OSPOD je pro „klasické“ pěstouny a potenciální žadatele o pěstounskou péči často už jen možnost, že by se dítě jim svěřené mohlo vrátit zpět do vlastní rodiny, ohrožující - obávají se zprethráni navázaných citových pout k přijatému dítěti, mnohé z potenciálních zájemců tato perspektiva spolu s požadavkem na udržování kontaktů s biologickou rodinou dítěte od pěstounství odrazuje (Barvíková a kol., 2010). Otázkou, která je diskutována, je, kdy je kontakt dítěte s biologickými rodiči ještě v jeho skutečném zájmu a kdy už ne. Z vyjádření některých dlouhodobých pěstounů vyplývá, že se obávají, že by návratem do patologického prostředí původní rodiny by se dítě vrátilo i k původním vzorcům chování, na jejichž odbourání s velkým úsilím a dlouhou dobu pracovali, a snížily by se tak jeho šance na úspěch v dalším životě. A tato představa je pro ně obtížně přijatelná. Mnozí jsou, podobně jako pěstouni Koniřovi (Koniřová a Koniř, 2009), přesvědčeni, že přílišný tlak na spolupráci s biologickou rodinou může mít negativní následky pro přijaté dítě i pěstounskou rodinu. Jednání biologických rodičů často bývá samo o sobě problematické (např. plané sliby, nespolehlivost, žárlivost a rivalita vůči náhradním rodičům, bagatelizace a popírání pravých důvodů odebrání dítěte, zpochybňování výchovných postupů a nároků pěstounů) a vztahy biologických rodičů a pěstounů mohou být z mnoha různých důvodů velmi komplikované. Často se totiž jedná o lidi s naprosto odlišnými, obtížně slučitelnými životními hodnotami a způsoby. Pěstouni Koniřovi (Koniřová a Koniř, 2009: 128) hovoří o tom, že v jejich zkušenosti dochází ke střetu dvou zcela odlišných světů: „V těchto světech panují naprosto jiné hodnoty a pravidla. Např.: lež je špatná - lež je normální; práce je důležitá - práce je zlo, kterému je dobré se vyhnout; všichni v rodině si vážíme jeden druhého - druhým úctu neproje-

vujeme; život má řád a pravidla - řád ani pravidla nejsou v životě důležité; vzájemně si neubližujeme - násilí je zcela běžné; co slíbíme, to dodržíme - naslibujeme cokoliv, nesplníme nic.“ V takových případech dítě po setkáních s rodiči „bývá ‚rozhozené‘, ztrácí již získanou jistotu a sebedůvěru. V chování se vrací zpátky“ (tamtéž). Negativní dopady kontaktů s rodiči se sociálně-patologickým životním stylem na děti v příbuzenské péči ličí Hanušová a kol. (2009: 182): „Při styku slibuje dětem, že si je vezme k sobě, s prarodiči se dostává do konfliktu za svou nezodpovědnost, své sliby neplní, děti zklamává a nastolený rodinný řád rozbíjí.“ Praxi, kdy se dítě nechce s rodiči setkávat, nebo neprojevuje o setkávání žádný zájem, ale biologičtí rodiče ano, a na pěstouny je vyvíjen tlak, aby k setkání došlo, pěstouni Koniřovi (2009) považují za požadavek směřující proti zájmům dítěte a pěstounů (kteří se snaží dítěti pomoci) a preferující zájem biologických rodičů (kteří obtížnou situaci dítěte zavinili a nesou za ni odpovědnost). Někteří pěstouni na základě svých zkušeností upozorňují, že děti, které chtějí setrvat v péči pěstounů, veřejný diskurs o dočasnosti pěstounské péče a způsob jeho prezentace v médiích znejišťuje a stresuje, neboť se obávají, že budou proti své vůli OSPOD a soudy vytřeny ze své náhradní rodiny a soudy vráceny biologickým rodičům, k nimž nechtějí, podobně jako dětská hrdinka televizního seriálu Ulice, jenž má mezi dětmi a mládeží vysokou sledovanost<sup>8</sup>. Sobotková a Očenášková (2013) na základě výsledků svého výzkumu s dospělými, kteří vyrostli v pěstounské péči, soudí, že pro děti v dlouhodobé pěstounské péči jsou vztahy s pěstouny důležitější a nosnější než vztahy k jejich biologickým rodičům (biologičtí rodiče, kteří o ně nejevili zájem, nestarali se o ně nebo jim ubližovali, mají dnes pro lidi z jejich výzkumného vzorku zpravidla jen minimální význam). Při zvažování, je-li kontakt s rodiči ve prospěch dítěte, nelze přehlížet jeho názor a pocity - pro některé děti znamená kontakt s rodiči negativní emoce, zmatek a stres. Děti by podle autorek do kontaktů s rodiči neměly být nuceny, nemají-li perspektivu návratu do rodiny, bylo-li s nimi špatně zacházeno a v pěstounské rodině mají pocit bezpečí. Doležalová (2009: 159) zase z pohledu terapeuta upozorňuje na důsledky konfliktu loajality, v němž se může ocitnout dítě v náhradní rodinné péči, vyvolává-li téma biologických rodičů v náhradní rodině napětí: „Dítě nebo dospívající vnímá svoji touhu poznat (integrovat) své biologické rodiče (poznat je myšleno v širším smyslu než je kontakt face to face) a zároveň z okolí dostává sdělení ve smyslu, že to není žádoucí. Tato informace nemusí být přímo vyslovená, stačí, když ji dítě pouze vycítí z postoje vychovatelů či pěstounů. Vzhledem k tomu, že nechce přijít o péči, pozorom a lásku aktuálně důležitých vztahových osob, nezbývá mu než svými touhami nalozit pomocí nějakého z běžných obranných mechanismů - tj. potlačit, racionalizovat apod. Velmi často pak takové dítě či dospív-

vající mluví o svých biologických rodičích negativně, hostejně či kriticky a klade důraz, jak chce být jině. Na první pohled vypadá tento stav jako žádoucí a pro dítě užitečný. Skrývá však past v podobě méně vědomých vnitřních bojů a přesvědčení o pravděpodobném selhání, která ho následně paradoxně mohou svést přesně na takovou cestu patologických vzorců chování, která byla u jeho biologických rodičů důvodem k jeho odebrání.“ Szperolová (2012) varuje před zaměňováním práva dítěte a biologických rodičů na vzájemný kontakt s povinností tohoto kontaktu. Kontakt mezi dítětem a jeho rodinou přitom může mít různé formy - osobní, neosobní (dopis, mail, telefonování), různou frekvenci (od jednorázového seznámení přes občasná schůzky po pravidelné setkávání nebo sdílenou péči jako např. ve Francii), a to dle jejich významu a smyslu pro dítě a prognózy další péče o ně. I z pohledu Szperolové je však základní podmínkou realizace kontaktu mezi dítětem a jeho rodinou to, že má být pro dítě bezpečný, pozitivní, přínosný a nesmí mu škodit. Jelikož tyto kontakty zpravidla nejsou pro žádnou ze stran (dítě, biologická rodina, náhradní rodina) jednoduché, má za to, že mají být asistované (tzn. opak vzájemných kontaktů, které mohou být pro dítě riskantní). Pro jejich zdárný průběh je užitečné ve spolupráci s odborníky formulovat jejich cíl a smysl a písemnou dohodou upravit jejich podmínky (včetně sankcí v případě nedodržení). V praxi je však takováto asistence realizována nebo k dispozici zatím spíše jen výjimečně.

## Závěr

Novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí bezesporu přinesla dlouho očekávaný posun v podpoře náhradní rodinné péče, byť má přirozeně i slabá místa a rizika. Ovšem jak zmiňuje Turnovská (2012), jedna věc je legislativní norma, druhá věc je její praktické uplatnění. To nelze nahlížet mimo kontext lokálních specifik, především pokud jde o rozsah sítě služeb, jejich dostupnost a kvalitu<sup>9</sup> a lidský faktor. V tomto smyslu může v některých případech uplatnění novely v praxi znehodnotit a úspěšnost pěstounské péče ohrozit formalismus při naplňování jejich ustanovení, a to jak ve smyslu formálního plnění práv a povinností pěstounů (např. absolvováním nekvalitního vzdělávání pěstounů), tak ve formálnosti jejich výkladu (např. nesprávné vyhodnocení ustanovení o povinnosti pěstounů umožnit kontakt dítěte s biologickými rodiči se všemi důsledky pro dítě).

- 1 Informační systém výzkumu, experimentálního vývoje a inovací - databáze projektů podporovaných z veřejných prostředků (dostupné z <http://www.isvav.cz/projectDetail.do?rowId=HC+203%2F10>)
- 2 Text zvyrazněn autorkou.
- 3 Pěstoun ve zvláštních případech - pěstoun, který má v péči 3 děti nebo 1 dítě zdravotně postižené a nevykonává žádnou výdělečnou činnost.
- 4 Od roku 2013 mají na odměnu nárok pěstouni, kteří jsou zároveň rodiči nebo prarodiči matky či otce dítěte.

- těte, pouze pečující-li alespoň o 3 děti nebo o alespoň 1 dítě se zdravotním postižením (2. až 4. stupeň závislosti). V ostatních případech jim náleží odměna pěstouna pouze v případech hodných zvláštního zřetele, zejména s ohledem na sociální a majetkové poměry a s přihlédnutím ke zdravotnímu stavu dítěte.
- 5 Teorie attachmentu (John Bowlby) formulovaná na základě práce s dětmi a mladistvými s poruchami chování, popisující význam milující mateřské postavy a bezpečné citové základny rodičů pro dítě jako nezbytnou podmínku naplnění genetických potřeb a zdravý psychický vývoj, je základem současné vývojové psychologie (Vrtbovská, 2010).
  - 6 Konkrétní číselný údaj autorů v analýze neuvádějí.
  - 7 Míno ve smyslu „klasické“ pěstounské péče, nikoliv pěstounské péče na přechodnou dobu.
  - 8 Z diskuse v průběhu semináře Zn. Náhradní rodič (České Budějovice, únor 2014).
  - 9 „*Jsou oblasti, kde je řada organizací, nabízejících sociální služby nebo pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany dětí, kde funguje komunitní plánování sociálních služeb a rozvoj sítě služeb je součástí strategického plánu regionu, jinde jsou sociální pracovníci a pracovníci přetížení a nemají se na koho obracet*“ (Turnovská, 2012)

## Literatura:

- Barviková, J. - Svobodová, K. - Šťastná, A. *Podmínky výkonu sociálně-právní ochrany dětí na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností*. Praha: VÚPSV, 2010.
- Bechyňová, V. - Konvičková, M. *Sanace rodiny: Sociální práce s dysfunkčními rodinami*. Praha: Portál, 2011.
- Důvodová zpráva k novele zákona 359/99 Sb., o sociálně právní ochraně dětí, zákonem č. 410/2012 Sb.*
- Doležalová, L. Nebojme se biologických rodin. In: Švrčinová, L. - Hoferková, S. - Papšo, P. (eds.) *Problémy současné rodiny a náhradní rodinná péče*. Sborník příspěvků z konference. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci & Univerzita Mateje Bela v Banské Bystrici, 2009, s. 157-161.
- Elena Turnovská: *Je důležité vědět, že z bludného kruhu existuje cesta ven* [online]. Rozhovor s Elenou Turnovskou na portálu Romea.cz, 2012. [cit. 8.7.2014]. Dostupné na: <http://www.romea.cz/cz/publicistika/rozhovory/elena-turnovska-je-dulezite-vedete-z-bludneho-kruhu-existuje-cesta-ven>.
- Hanušová, L. - Jeničková, N. - Uhlířová, V. Problematika příbuzenského náhradního rodičovství. In: Švrčinová, L. - Hoferková, S. - Papšo, P. (eds.) *Problémy současné rodiny a náhradní rodinná péče*. Sborník příspěvků z konference. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci & Univerzita Mateje Bela v Banské Bystrici, 2009, s. 170-188.
- Hilšerová, E. - Šuplerová, P. *Dosavadní zkušenosti kanceláře veřejného ochránce práv s novelou*. Příspěvek na odborné konferenci o. s. Domus - Centrum pro rodinu Aktuální otázky rodinné politiky a praxe, Plzeň, 28. a 29. 11. 2013.
- Hofrová, V. Jak se žije s dohodami aneb Dohoda o výkonu pěstounské péče v praxi neziskové organizace [online]. Či je dítě, 2013. [cit. 7.7.2014]. Dostupné na: <http://www.cijedite.cz/?nav=temata/dohody-o-vykonu-pestounske-pec.html&comment=98>.
- Hovorka, D. Pěstounská péče v proměnách času. In: *Veřejná správa*, 2006, roč. 17, č. 51-52, příloha s. 1-5.
- Implementace změn a jejich dopady v souvislosti s novelou zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů*. Dokument Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, 2013.
- Kačírková, P. *Podklady pro vyhledávání pěstounů pro Pardubický kraj*. Prezentace na konferenci Zn. Náhradní rodič. Nadační fond J&T, Praha, 28. 5. 2014.
- Konečná, H. - Koubová, L. *Monitoring příprav na náhradní rodinnou péči v České republice*. Praha: Středisko náhradní rodinné péče, o. s., 2010.
- Koniřová, J. - Koniř. Biologická a náhradní rodina očima pěstounů. In: Švrčinová, L. - Hoferková, S. -

- Papšo, P. (eds.) *Problémy současné rodiny a náhradní rodinná péče*. Olomouc: Sborník příspěvků z konference. Univerzita Palackého v Olomouci & Univerzita Mateje Bela v Banské Bystrici, 2009, s. 127-130.
- Lukešová, J. Náhradní rodinná péče aneb „Na co nemůžeme dostat odpověď?“ In: Švrčinová, L. - Hoferková, S. - Papšo, P. (eds.) *Problémy současné rodiny a náhradní rodinná péče*. Sborník příspěvků z konference. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci & Univerzita Mateje Bela v Banské Bystrici, 2009, s. 120-166.
- Macela, M. *Státní příspěvek na výkon pěstounské péče*. In: *Právo a rodina*, roč. 15, č. 6, 2013, s. 1-4.
- Matějček a kol. *Náhradní rodinná péče. Průvodce pro odborníky, osvojitelé a pěstouny*. Praha: Portál, 1999.
- Může se stát pěstounem? Manuál pro pracovníky Úřadu práce ČR. Nadační fond J&T (nedat.)*.
- Novák, O. - Paleček, J. - Šmidová-Matoušová, O. - Vyskočil, F. - Zuman, J. - Bubleová, V. *Náhradní péče o děti v Dánsku, v Anglii a Walesu, na Slovensku a v Polsku*. Praha: Středisko náhradní rodinné péče, 2013.
- Ptáček, R. - Kuželová, H. - Čeledová, L. *Vývoj dětí v náhradních formách péče*. Praha: MPSV, 2011.
- Roční výkazy o výkonu sociálně-právní ochrany za roky 2006-2013*. Dostupné z <http://www.mpsv.cz/cs/7260>.
- Salačová, L. Pěstounská péče vykonávaná prarodiči dítěte. In: *Aktuální otázky péče o děti separované od rodičů*. Sborník z XI. celostátního semináře. Brno: Triáda - Poradenské centrum, o. s., 2011.

- Sobotková, I. *Pěstounské rodiny: jejich fungování a odolnost*. Praha: MPSV, 2003.
- Sobotková, I. - Očenášková, V. *Pěstounská péče očima dospělých, kteří v ní vyrostli: trendy vs. zkušenosti*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013.
- Szperolová, B. *Biologický rodič v očích a myslí dítěte, pěstouna a odborníka*. Příspěvek na konferenci Dejme dětem rodinu, Ostrava, 22. 11. 2012.
- Tomešová, I. - Fidlerová, Z. - Trubačová, K. - Svoboda, D. - Černá, R. *Závěrečná zpráva o řešení projektu „Zmapování a porovnání vnitrostátního systému pěstounské péče se systémy pěstounské péče ve vybraných evropských zemích se zřetelem na: a. výběr, podmínky, přípravu a vzdělávání pěstounských rodin, b. standard podpůrných služeb pro pěstounské rodiny“*. Praha: Národní vzdělávací fond, o. p. s. - Centrum pro kvalitu a standardy v sociálních službách, 2010.
- Uhlířová, V. a kol. *Dítě ve výchově příbuzných*. Rozum a cit, o. s., 2010.
- Vrtbovská, P. *O ztraceném dítěti & cestě do bezpečí. Attachment, poruchy attachmentu a léčení*. Tišnov: Sdružení SCAN, 2010; Praha: Institut rodinné péče NATAMA, 2010.
- Zákon č. 50/1973 Sb., o pěstounské péči.
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

*Autorka působí ve VÚPSV, v. v. i.*

## Ze zprávy odborné komise pro důchodovou reformu o výsledcích činnosti v roce 2014

Odborná komise pro důchodovou reformu představila 15. 1. 2015 výsledky své činnosti za rok 2014 a návrhy změn v oblasti důchodového zabezpečení pro vládu ČR. Nyní navrhované změny se týkají základního důchodového pojištění (tzv. I. pilíře) a doplňkového penzijního spoření (tzv. III. pilíře). Návrhy změn v systému důchodového spoření (tzv. II. pilíře), týkající se způsobu ukončení systému důchodového spoření, již byly zveřejněny počátkem července 2014.

### V rámci základního důchodového pojištění (tzv. I. pilíře) komise navrhuje

- revizní systém nastavení hranice důchodového věku (HDV), tj. zavést revizní systém nastavení HDV, který by odstranil nedostatky aktuálního nastavení a umožnil reagovat na změny vnějších podmínek reprezentovaných v počáteční fázi fungování tohoto systému očekávaným vývojem naděje dožití při dosažení HDV v jednotlivých generacích - podle současných odhadů a hrubých propočtů by se mělo zachovat současné tempo prodlužování HDV až do roku 2044, tedy pro všechny generace narozených před rokem 1978. V té době by tak HDV pro muže a ženy bez ohledu na počet dětí činila 67 let. Poté by se posun HDV patrně zpomalil a u generace dětí narozených v roce 2010 by HDV neměla přesáhnout 69 let místo 72,5 roku podle současné právní úpravy a aktuálních prognostických odhadů;
- sdílení vyměřovacích základů manželů pro uplatnění důchodových nároků, tj. zavést sdílení vyměřovacích základů mezi manželi a rozdělit sloučený vyměřovací základ napůl mezi oba partnery - v rámci manželství by společné sociální pojištění vzniklo automaticky povinně, tedy podobně jako společné jmění manželů a analogicky s tímto institutem by mohlo být společné sociální pojištění právním úkonem na žádost dotčených alternativně zrušeno (zatím se navrhuje pouze pro osoby žijící v manželství a v registrovaném partnerství).

### V rámci doplňkového penzijního spoření (tzv. III. pilíře) komise navrhuje

- rozšířit osvobození od daně z příjmů i na výplatu penzí na dobu určitou, pokud bude prováděna nejméně 10 let;
- snížit minimální věk pro účast v tomto spoření, aby je dětem mohli sjednat jejich rodiče nebo prarodiče;
- zvýšit limity pro investování do standardních fondů kolektivního investování a speciálních fondů kolektivního investování vyjádřené procentním podílem na hodnotě majetku v účastnickém fondu o 5 p. b.;
- nahradit požadavek doplňkového kapitálu na krytí peněžních prostředků ve prospěch účastníků před jejich přidělením povinností držet tyto prostředky na běžném účtu odděleně;
- změnit povinnost České národní banky odejmout povolení pro neplnění zákonných požadavků na možnost uvážení při posouzení individuální situace účastnického fondu.

*Zdroj: Závěrečná zpráva o činnosti za rok 2014*

## Vybrané aspekty rozvoje pečovatelské služby v České republice

Petra Formánková, Jitka Vacková

*Vývoj sociálních služeb de facto i služby pečovatelské podle Víška a Průši (2012) ovlivňuje celá řada faktorů, demografických, sociálně-ekonomických a společensko-politických, jejichž význam se mění v závislosti na konkrétních historických podmínkách jednotlivých regionů. Hlavním cílem výzkumu realizovaného autorkami proto bylo nalézt vztah mezi vybranými aspekty pečovatelské služby (územním profilem, legislativní změnou a profilem organizace poskytující pečovatelskou službu) a jejím rozvojem (navyšováním počtu uživatelů, zvyšováním využívání úkonů, rozvojem časové a územní dostupnosti služby a zvyšováním kvality poskytovaných služeb). Pro deskripci a analýzu míry závislosti proměnných byly použity kvantitativní metody za pomoci sekundární analýzy dat (hodnoceno bylo osm parametrů za období třinácti let) a dotazování. Pro potřeby výzkumu a sběru dat byl tak vytvořen nestandardizovaný dotazník, který byl určen vedoucím pracovníkům pečovatelských služeb v ČR. Do výzkumu se zapojilo 392 respondentů, tj. 38 % ze všech obeslaných. Z výsledků výzkumu je zřejmé, že napříč ČR panuje výrazná diverzita vzájemných vazeb mezi vybranými charakteristikami územního profilu a počtem uživatelů pečovatelské služby. I přesto bylo identifikováno několik společných charakteristik územního profilu, jež ovlivňují rozvoj pečovatelské služby v naší zemi. Statisticky signifikantní vztahy byly prokázány mezi počtem uživatelů pečovatelské služby a počtem osob starších 65 let, hustotou obyvatelstva, úrovní rozvodovosti, mírou nezaměstnanosti, počtem uživatelů, jimž jsou poskytovány vybrané ambulantní, terénní a pobytové sociální služby pro seniory a osoby se sníženou soběstačností, počtem uživatelů, jimž je poskytována domácí zdravotní péče, dále počtem příjemců příspěvku na péči a počtem obcí poskytujících pečovatelskou službu v jednotlivých krajích ČR. Prokázalo se, že především církevní či krajské organizace pečovatelských služeb zabezpečují větší územní dostupnost služby, stejně tak i častěji zabezpečují rozšiřování jejich časové dostupnosti.*

Rychtaříková (2010) uvádí, že po listopadu 1989 prošla oblast sociálních služeb v ČR rozsáhlými změnami. Určující souvislosti s vývojem sociálních služeb, kvalitou bydlení společně s technologickým pokrokem vytvářely prostor pro to, aby stále větší rozsah péče, kterou bylo dříve možno poskytovat pouze v rezidenčních zařízeních, byl zabezpečen v domácnostech občanů (Molek, 2009). Tato strategie se nazývá „ageing in place“ a byla formulována v rámci Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD, 2005). Dle Colomba (2011) se na jedné straně jedná o reakci na přirozené přání těchto osob zůstat co nejdéle ve svých domovech, jak je potvrzováno mezinárodními srovnávacími studii např. Wanlesse (2013), Knappa (2001) a Walkera (1996), i studii realizovanými v českém prostředí např. Průšou et al. (2010) a Kuchařovou et al. (2002). Na druhé straně, podle Kotrusové, Dobiášové a Hošťálkové (2013) došlo k procesu deinstitucionalizace pod vlivem tlaku celospolečenských změn, tj. pokračujícím procesem demografického stárnutí a zvyšujícími se náklady na zdravotní i sociální péči o osoby vyššího a vysokého věku.

Základní službou sociální péče, která je současně jednou z nejdéle kontinuálně realizovaných terénních sociálních služeb v ČR zabezpečující zmíněnou péči v domácnostech seniorů či osob se sníženou soběstačností, je bezesporu pečovatelská služba (Novotný, Francová, 2010). Podle Hrozenské (2008) je tato služba bezpochyby nejrychlejším, nejadresnějším a mj. nejprogresivnějším nástrojem sociální pomoci občanům. Její rozvoj však ovlivňuje velké množství aspektů. Pro účely výzku-

mu byly zvoleny následující (dle autorek nejvýznamnější). Je zřejmé, že nejvýraznější změnou v rámci rozvoje pečovatelské služby bylo přijetí zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který zahájil zcela novou epochu jejího poskytování (Vítová, 2010). Zmiňovaný zákon však není pouze jediným aspektem, který přispívá k jejímu rozvoji. Do vztahu vstupuje řada proměnných. Dle Průši (1987) se vývoj pečovatelské služby v konkrétním regionu může lišit, neboť tamní sociální prostředí je vždy specifické a odráží řadu vlivů. Autor uvádí objektivní charakteristiky územního profilu, kterými jsou např.: míra urbanizace; věkové, kvalifikační, profesní a sociální struktury obyvatelstva na daném území; náboženská specifika jednotlivých regionů. Určité diferenciací mohou být dle Víška a Matouška (2013) způsobeny strukturou osídlení jednotlivých územních celků, velikostí obcí, charakterem sídelní struktury; hustotou obyvatelstva a ekonomickou činností obyvatelstva. Rovněž tak i mírou realizace tradičních funkcí rodiny v péči o seniory a změnami spočívajícími v rostoucím individualismu a oslabování sociálních pout (Průša, 2011). I když do této doby největší objem péče zajišťovala rodina, v současnosti dochází k určitému poklesu schopností rodiny pečovat o své staré a závislé členy rodiny. Tyto změny se dle Rabušice (1995) týkají zejména stávajících trendů v oblasti reprodukčního i rodinného chování.

Následujícím aspektem, který zásadním způsobem modifikuje vývoj pečovatelské služby, jsou samotní poskytovatelé jmenované služby. Ještě před dvaceti lety byla většina pečovatelských služeb řízena státními nebo státem kontrolovanými mo-

nopolními poskytovateli. V současnosti dochází u poskytovatelů k zásadním změnám. Tyto změny jsou podle Haláskové (2013) zapříčiněné především procesem liberalizace, která je v tomto textu chápána jako demonopolizace, tj. přechod od monopolu k trhu, resp. od regulace k větší volnosti trhu. Důsledkem je pak podle autorky širší možnost výběru a nízké ceny pro některé skupiny uživatelů.

Zřizovatelem pečovatelské služby je v některých případech kraj, obec, někdy jsou jím také nevládní neziskové organizace a soukromé právnické a fyzické osoby, které splní podmínky předepsané zákonem (Zavázalová, 2001). Řadu služeb tohoto typu poskytují církev, katolická Charita a evangelická Diakonie (Kozlová, 2005). Vítová (2010) k tomuto tématu dodává, že v rámci společenských změn daných historickým vývojem v České republice se pečovatelská služba dostávala v posledních desetiletích stále častěji do kompetence obcí. Podle autorky tomuto vývoji přispělo jak rušení okresních úřadů v roce 2002, tak i současná právní úprava sociálních služeb. Tvrzení autorky koreluje s názorem Čámského, Sembdnera a Krutílové (2011), kteří uvádějí, že působnost při zajišťování pečovatelských služeb se koncentruje především na obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Průša (2009) a Halásková (2013) pak upozorňují, že způsob financování sociálních služeb se v praxi liší podle typu a právní formy poskytovatelů. Zařízení sociálních služeb zřizované veřejnou správou, tj. státní, krajská či obecní, mají příjmy až trojnásobně vyšší než zařízení sociálních služeb nestátního charakteru, k nimž patří církevní a ostatní nestátní zařízení

(Halásková, 2013). Z tohoto důvodu je postavení těchto poskytovatelů pečovatelské služby mnohem těžší.

## Cíl práce

Záměrem tohoto výzkumu bylo nalezení vztahu mezi vybranými aspekty pečovatelské služby (územním profilem, legislativní změnou a profilem organizace poskytující pečovatelskou službu) a rozvojem pečovatelské služby (navyšováním počtu uživatelů, zvyšováním využívání úkonů, rozvojem časové a územní dostupnosti služby, zvyšováním kvality poskytovaných služeb).

## Metodika

Pro dosažení cíle výzkumu autorky zvolily kvantitativní výzkum, založený jednak na metodě sekundární analýzy dat, kdy výzkumnou technikou byla analýza statistických pramenů, mezi které byly především zahrnuty statistické údaje Českého statistického úřadu (ČSÚ) - Demografické ročenky (pramenná díla) od roku 2000–2011, Regionální časové řady od roku 2000–2012; statistické údaje Ústavu zdravotnických informací a statistiky ČR (ÚZIS) - Činnost zdravotnických zařízení ve vybraných oborech léčebně preventivní péče od roku 2000–2012; statistické údaje Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (MPSV ČR) - Statistické ročenky z oblasti práce a sociálních věcí od roku 2000–2012, především data obsažená ve výkazu SOC V 1-01, Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v České republice ve vývojových řadách a grafech od roku 2000–2012.

Hodnocena byla data od roku 2000 do roku 2013. K analýze byla použita data o počtu osob využívajících pečovatelskou službu; počtu osob starších 65 let; hustotě obyvatelstva; úrovni rozvodovosti; míře nezaměstnanosti; počtu uživatelů domácí zdravotní péče; počtu uživatelů vybraných služeb sociální péče pro seniory a osoby se sníženou soběstačností, tj. jedná se o typy služeb terénního (osobní asistence), ambulantního (denní stacionáře, centra denních služeb) a pobytového charakteru (domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem, domovy pro osoby se zdravotním postižením, týdenní stacionáře); dále data o počtu příjemců příspěvku na péči/příspěvku na osobu blízkou a počtu obcí poskytujících pečovatelskou službu v jednotlivých krajích ČR. Pro rok 2013 byly pro výzkum poskytnuty údaje pouze z interních zdrojů jednotlivých výše uvedených pracovišť, neboť data za rok 2013 nebyla doposud zveřejněna. Pro statistické zpracování těchto údajů byl uplatněn Spearmanův koeficient korelace, který je vhodný pro neparametrické testování závislosti dvou číselných proměnných.

Druhá výzkumná metoda byla realizována za pomoci dotazování. Pro potřeby výzkumu a sběru dat byl vytvořen nestan-

dardizovaný dotazník. Do jeho vyplnění se zapojilo 392 vedoucích pracovníků pečovatelských služeb z jednotlivých krajů České republiky. Pro statistické testování proměnných byl zvolen Pearsonův chí kvadrát test a Analýza adjustovaných reziduí.

U všech testů byla hranice pro zamítnutí nulové hypotézy stanovena jako hladina významnosti 5 % ( $r = 0,05$ ) a 20% neobsazenost buněk - tedy další podmínky pro chí kvadrát test. Získaná data byla testována v programu SPSS verze 16.0.

## Výsledky

Z provedené **sekundární analýzy** dat byly detekovány atributy ovlivňující rozvoj pečovatelské služby (dále zkr. PS) v jednotlivých krajích ČR.

Na základě hodnot Spearmanova koeficientu korelace byly prokázány následující statisticky signifikantní vztahy:

- mezi počtem uživatelů PS a počtem osob starších 65 let v Plzeňském ( $p = 0,659$ ,  $p = 0,014$ ), Karlovarském ( $p = 0,665$ ,  $p = 0,013$ ), Olomouckém ( $p = 0,0725$ ,  $p = 0,005$ ), Ústeckém ( $p = -0,626$ ,  $p = 0,022$ ) a Zlínském kraji ( $p = -0,632$ ,  $p = 0,021$ );
- mezi počtem osob využívajících PS a mírou hustoty obyvatelstva v Plzeňském ( $p = 0,580$ ,  $p = 0,038$ ), Zlínském ( $p = 0,630$ ,  $p = 0,021$ ) a Olomouckém kraji ( $p = -0,646$ ,  $p = 0,017$ );
- mezi počtem osob využívajících PS a úrovní rozvodovosti v Ústeckém ( $p = 0,707$ ,  $p = 0,007$ ) a Plzeňském kraji ( $p = -0,665$ ,  $p = 0,013$ );
- mezi počtem osob využívajících PS a mírou nezaměstnanosti v Pardubickém kraji ( $p = 0,780$ ,  $p = 0,002$ );
- mezi počtem osob využívajících PS a počtem uživatelů, jimž jsou poskytovány vybrané ambulantní, terénní a pobytové služby pro seniory a osoby se sníženou soběstačností v Karlovarském ( $p = 0,709$ ,  $p = 0,015$ ) a Ústeckém kraji ( $p = -0,664$ ,  $p = 0,026$ );
- mezi počtem osob využívajících PS a počtem uživatelů, jimž je poskytována domácí zdravotní péče v Pardubickém ( $p = 0,720$ ,  $p = 0,006$ ), Olomouckém ( $p = 0,615$ ,  $p = 0,025$ ) a Karlovarském kraji ( $p = -0,560$ ,  $p = 0,046$ );
- mezi počtem uživatelů PS a počtem příjemců příspěvku na péči v Plzeňském ( $p = 0,657$ ,  $p = 0,020$ ), Karlovarském ( $p = 0,692$ ,  $p = 0,013$ ), Olomouckém ( $p = 0,748$ ,  $p = 0,005$ ) a Ústeckém kraji ( $p = -0,643$ ,  $p = 0,024$ );
- mezi počtem uživatelů PS a počtem obcí poskytujících PS v Ústeckém ( $p = 0,750$ ,  $p = 0,020$ ), Libereckém ( $p = 0,917$ ,  $p = 0,001$ ), Královéhradeckém ( $p = 0,917$ ,  $p = 0,001$ ) a Moravskoslezském kraji ( $p = 0,850$ ,  $p = 0,004$ ).

Z provedeného **dotazníkového šetření** lze uvést následující zjištění:

Je zřejmé, že se dostupnost PS na území správního obvodu obce, ve které

má organizace sídlo, po roce 2007 statisticky významně nezlepšila, neboť většina respondentů (tj. 232) ji stále hodnotí jako nedostupnou až obtížně dostupnou. Ukázalo se však, že na území spádových oblastí obce, ve které má PS sídlo, se dostupnost PS po tomto období statisticky významně zvýšila ( $p < 0,001$ ).

Bylo zjištěno, že po nabytí účinnosti zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, došlo ke statisticky významnému zvýšení kvality poskytovaných služeb PS, jak uvedlo 62,8 % respondentů. Přičemž největší vliv na zvyšování kvality poskytovaných služeb mají dle hodnocení respondentů v sestupném pořadí jednotlivé nástroje - financování sociální služby, zavedení povinného vzdělávání pracovníků v sociálních službách, zavedení standardů kvality sociálních služeb a inspekce kvality sociálních služeb.

Na základě odpovědí respondentů se potvrdil statisticky významný vztah mezi působností organizace dle velikosti obce a úkony využívanými jejich uživateli v letech 2007–2013. Bylo prokázáno, že poskytovatelé PS, kteří mají sídlo v obci s počtem 20 000 a více obyvatel, statisticky významně častěji udávali snižující se tendenci využívání úkonů jejich uživateli než ostatní respondenti z menších obcí. Jak potvrzují výpovědi respondentů, mezi nejvíce postrádané úkony PS patří: poskytování základních zdravotních úkonů, poskytování služby o vikendech vč. svátků, zajištění dopravy (suplování sanitky aj.) a zabezpečení péče v nočních hodinách.

Na základě provedeného výzkumu lze usuzovat, že na území České republiky poskytuje služby seniorům a osobám se sníženou soběstačností převážná většina (75,8 %) poskytovatelů PS pouze na území obce, v níž má organizace sídlo. Byl prokázán statisticky významný vztah mezi typem zřizovatele a podílem uživatelů, kteří jsou z území obce, ve které má PS sídlo. Ti poskytovatelé, kteří expandují se svými službami do vzdálenějších oblastí, jsou především organizace zřizované krajem (57,9 %) či církví (62,5 %), ( $p < 0,001$ ). Vzdálenost poskytování PS je závislá na typu zřizovatele služby. Většina subjektů (76,1 %), jejichž zřizovatelem je obec, statisticky významně více zajišťuje služby pouze do 10 km od sídla organizace oproti organizacím zřizovaným krajem (68,4 %), NNO (55,3 %), fyzickou osobou (53,8 %) či církví (29,2 %).

Statisticky významný vztah byl zaznamenán mezi typem zřizovatele a jeho snahou o územní rozšíření PS po 1. 1. 2007 (tj. v souvislosti s přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách). PS zřizované krajem (100 %) nebo církví (75 %) statisticky významně častěji udávali snahu o rozšíření územní dostupnosti své služby po 1. 1. 2007 než ostatní zřizovatelé (obce - 43,1 %, NNO - 44,7 % a fyzické osoby - 15,4 %). Největším motivem k rozšiřování územní dostupnosti PS byl pro organizace zájem obyvatel ze vzdálených obcí/ městských



částí, jak uvedlo 61,3 % respondentů. Naopak v minimální míře (7,7 %) k tomuto rozhodnutí organizace přistupovaly na základě podnětu komunitních plánů jednotlivých měst či obcí. Organizace poskytující PS osobám se sníženou soběstačností a seniorům v jejich přirozeném prostředí nejčastěji uváděly, že chtějí-li rozšířit územní dostupnost služby, je jejich nejčastější překážkou příslušná obec, dále pak samotní uživatelé služby (v souvislosti s problémy spojenými s financováním služby). Tyto dva atributy považují respondenti za stěžejní pro rozšiřování PS.

V rámci dotazníkového šetření byl zjišťován vztah mezi typem zřizovatele organizace PS a změnou její časové dostupnosti v letech 2007–2013. Je zřejmé, že ke zvýšení časové dostupnosti služby přistoupily výrazně častěji církevní organizace (54,2 %) či organizace zřizované krajem (52,6 %) než organizace zřizované NNO (37,2 %), obcemi (23,6 %) nebo fyzickou osobou (15,4 %). Dále bylo zjištěno, že organizace zřizované církví či NNO statisticky výrazně častěji poskytují PS sedm dnů v týdnu oproti organizacím zřizovaným obcemi, které zajišťují své služby pouze v pracovní dny.

## Diskuse

Podpora péče poskytované v domácím prostředí seniora či osoby se sníženou soběstačností byla deklarovaná prioritou sociálních politik evropských zemí minimálně od 90. let 20. století a stala se součástí řady evropských strategických dokumentů (Da Roit, B., Le Bihan, B., 2010). Nicméně mezinárodní studie např. Marina et al. (2009) či Huberta, Mauchera, Saka (2008) dokládají, že tato koncepce zajištění péče je během na dlouhou trať. V tuzemském prostředí je největší podíl péče v domácím prostředí zajišťován PS (ihned po neformálních poskytovatelích péče), avšak její vývoj je v jednotlivých krajích různorodý. Odlišnosti v jejím vývoji jsou částečně připisovány na vrub územního profilu jednotlivých krajů ČR, jak uvádí ve své studii Bareš (2009). V podobném duchu hovoří i expertní zahraniční studie vypracovaná Huberem, Maucherem a Sakem (2008). Z autorkami provedené analýzy lze učinit srovnatelné konstatování, neboť z výsledků výzkumu je zřejmé, že napříč ČR panuje výrazná diverzita vzájemných vazeb mezi vybranými charakteristikami územního profilu a počtem uživatelů PS. Jádrem tohoto zjištění je dle autorek fakt, že vybrané charakteristiky území se v mnoha ohledech prolínají a ve svém komplexu tak ovlivňují sociální kvalitu území.

Ačkoliv je stárnutí populace společným fenoménem všech krajů ČR, je patrné, že pozice jednotlivých krajů byla za sledované období do značné míry odlišná. Přestože ve všech krajích ČR došlo k nárůstu počtu osob starších 65 let v průměru o čtyři procentní body za sledované období, nebyl zaznamenán paralelní nárůst počtu uživatelů PS ve všech krajích ČR.

Průkazný vztah byl zaznamenán mezi počtem uživatelů PS a počtem osob starších 65 let v Plzeňském, Karlovarském, Olomouckém, Ústeckém a Zlínském kraji. V posledních dvou uvedených krajích byl však prokázán vztah o nepřímé úměře, jak dokládá Spearmanův korelační koeficient ( $\rho$ ). Postránecký (2010) ve své studii popisuje především Zlínský a Jihočeský kraj jako oblasti se špatnou dopravní dosažitelností a problémovou dostupností odlehklých (periferních) venkovských území. Lze se domnívat, že tento fakt může způsobovat pokles počtu uživatelů, neboť PS díky obtížné dopravní dostupnosti poskytují své služby pouze na vymezeném území. Tím se PS stává nedosažitelnou pro všechny potenciální uživatele daného kraje, a to i přesto, že by byli zajisté k péči indikováni vzhledem ke zvyšujícímu se podílu seniorů v populaci. V Ústeckém kraji lze spatřovat příčinu tohoto vztahu v mnoha oblastech. Jak popisuje ve své studii Blažek a Csank (2007), tento kraj společně s Moravskoslezským a Karlovarským patří do krajů strukturálně postižených kvůli dlouhodobě se vyznačující vyšší míře nezaměstnanosti. Základními problémy Ústeckého a Moravskoslezského kraje jsou dle Postráneckého (2010) především problémy spojené s útlumem dříve dominantních odvětví a v důsledku toho vzniklých problémů, jako jsou vysoká míra nezaměstnanosti, existence sociálně patologických jevů či odchod mladé a kvalifikované pracovní síly z těchto regionů (Postránecký, 2010). Lze usuzovat, že tím jsou tyto kraje saturovány nadprůměrně vysokými počty uživatelů (kapacit) rezidenčních zařízení oproti celorepublikovému srovnání, neboť mezigenerační výpomoc společně s terénními službami v těchto krajích zajisté pokulhá.

Víšek s Matouškem (2013) tvrdí, že vybavenost území PS determinuje hustota obyvatelstva na daném území. V rámci provedené analýzy byl tak zjištěn statisticky signifikantní vztah mezi počtem osob využívajících PS a mírou hustoty obyvatelstva v Plzeňském, Zlínském a Olomouckém kraji, kde byl zjištěn vztah o nepřímé úměře. Za sledované období třinácti let došlo k poklesu hustoty obyvatelstva v Olomouckém kraji, který je dle Postráneckého (2010) zaostávající/problémový region. Za základní důvody současného postavení Olomouckého kraje lze považovat jeho výraznou vnitřní heterogenitu, silně periferní regiony na severu a nedostatečné využití růstového potenciálu, který skýtá krajské město s vysokou úrovní vzdělanosti obyvatel (Postránecký, 2010).

Pavolini a Ranci (2008) upozorňují na skutečnost, že v rámci rodových společenství dochází k postupnému oslabování sociálních pout. Podle Rabušice (1995) je to zapříčiněné především vysokou nestabilitou a nefunkčností rodiny, přičemž jsou pak tyto malé a osamělé rodinné jednotky méně schopné zajišťovat mezigenerační služby solidarity vlastními silami. Z toho

to důvodu byla v rámci provedené analýzy pozornost směřována k hodnocení míry závislosti úrovně rozvodovosti ke vztahu počtu uživatelů PS. Byl zjištěn statisticky signifikantní vztah v Ústeckém ( $\rho = 0,707$ ,  $p = 0,007$ ) a Plzeňském kraji ( $\rho = -0,665$ ,  $p = 0,013$ ).

Podle Havlíkové (2013) nastavení systému sociální péče nevyrůstá na zelené louce, ale je poměrně úzce, ačkoliv ne příliš přímočaře, spojeno se sociálním a historickým kontextem daného území. Proto je v následujících řádcích nastíněn další faktor, který dle Průši (1987) ovlivňuje vybavenost území PS, de facto její rozvoj - míra nezaměstnanosti. V rámci provedené analýzy bylo zjištěno, že pouze v Pardubickém kraji byl na hladině významnosti ( $\alpha = 0,05$ ) prokázán statisticky významný vztah mezi počtem uživatelů PS a mírou nezaměstnanosti.

Havlíková (2013) popisuje, že od 90. let 20. století různou rychlostí dochází k navyšování kapacit nových typů sociálních služeb pro seniory a osoby se sníženou soběstačností. V rámci provedené analýzy byla směřována pozornost na to, zda rozšiřující se nabídka sociálních služeb pro seniory a osoby se sníženou soběstačností (resp. počet jejich uživatelů), která nastala za sledované období, měla vliv na počet uživatelů PS. Průkazný vliv byl zaznamenán v Karlovarském a Ústeckém kraji. V Ústeckém kraji vyplynul vztah o nepřímé úměře, neboť se zvyšujícím se počtem uživatelů vybraných služeb sociální péče za sledované období došlo k poklesu počtu uživatelů PS. Zjištěné údaje jsou tak v souladu s tvrzením Haláskové (2013), která ve své studii popisuje Ústecký, Moravskoslezský a Středočeský kraj jako území s nejvyššími počty kapacitních míst v domovech pro seniory (tito uživatelé tvořili stěžejní skupinu vybraných služeb sociální péče v provedené analýze). Objevené závěry tak korespondují s výsledky propočtů provedených Průšou (2010), který ve svém příspěvku uvádí, že chybějící kapacity v domovech pro seniory nejsou saturovány péčí poskytovanou v jiných formách sociálních služeb.

Osoby ve věku 65 let a více tvoří dlouhodobě přibližně 80 % všech pacientů domácí zdravotní péče v ČR (ÚZIS, 2011). Na 1000 obyvatel ve věku 65 let a více připadalo za sledované období v průměru 91 pacientů. Tento poměr byl nejvyšší v Ústeckém (144), Karlovarském (126) a Jihočeském (112) kraji, naopak nejnižší v Kraji Vysočina (47), Středočeském (51) a Zlínském (55) kraji. Průša (2011) popisuje, že na regionální úrovni dochází pozvolna k propojování sociálních služeb a zdravotní péče. Z hlediska míry závislosti mezi vybaveností jednotlivých krajů domácí zdravotní péčí a PS lze dle autora hovořit o relativně slabší vazbě. Výsledky z provedené analýzy se shodují s výše uvedenými závěry, neboť průkazný vliv mezi počtem uživatelů PS a počtem uživatelů domácí zdravotní péče byl zaznamenán v Pardubickém,



Olomouckém a Karlovarském kraji. V Karlovarském kraji byl shledán vztah o nepří-  
mémě, neboť se vzrůstajícím počtem  
uživatelů PS se snižuje počet pacientů do-  
mácí zdravotní péče. Pokles uživatelů do-  
mácí zdravotní péče v daném kraji může  
být odrazem nastavených limitů zdravot-  
ních pojišťoven k celkovým úhradám za pro-  
vedené výkony, díky kterým dochází k po-  
klesu počtu jejich uživatelů.

Také u příjemců příspěvku na péči lze  
pozorovat jistou regionální diferenciaci za  
sledované období. V přepočtu na 1000 oby-  
vatel ve věku 65 let a více bylo nejvíce pří-  
jemců ve Zlínském kraji (1594) a na Vyso-  
čině (1465), nejméně pak v Praze (826) ná-  
sledované Karlovarským krajem (1019).  
Z provedené analýzy byl prokázán statis-  
tický významný vztah mezi počtem uživa-  
telů PS a počtem osob pobírajících příspě-  
vek na péči (dříve příspěvek na osobu blíz-  
kou) ve čtyřech krajích ČR, a to v Plzeň-  
ském, Karlovarském, Olomouckém a Ús-  
teckém. Výše uvedené údaje potvrzují  
skutečnost, která je víceméně všeobecně  
známá, že samotný přiznaný příspěvek na  
péči seniorům či osobám se sníženou so-  
běstačností není zárukou k navyšování  
počtu uživatelů PS (sociálních služeb vše-  
obecně). Vztah o nepříímémě lze spat-  
řovat opět v Ústeckém kraji, o kterém bylo  
více pojednáváno již výše. Lze usuzovat,  
že vzhledem k vysoké nezaměstnanosti je  
přiznaný příspěvek na péči využíván  
k uhrazení neformální pomoci či je vyplá-  
cen poskytovatelům rezidenčních zařízení,  
neboť bylo statisticky prokázáno, že oby-  
vatelé z těchto území využívají častěji tuto  
možnost péče než terénní služby.

Průkazný vztah mezi počtem uživatelů  
PS a počtem obcí poskytujících PS byl za-  
znamenán v Ústeckém, Libereckém, Králo-  
véhradeckém a Moravskoslezském kraji.  
Lze tak vyslovit tvrzení, že zvyšující se počet  
obcí poskytujících PS se statisticky význam-  
ně podílí na nárůstu počtu uživatelů PS.

Hodnotí-li respondenti na svém území  
dostupnost PS, z jejich výpovědí je zřejmé,  
že terén má ještě mnohé zlepšit, aby všich-  
ni senioři či osoby se sníženou soběstač-  
ností mohli setrvat ve svém přirozeném  
prostředí. Bylo zjištěno, že ani po sedmi le-  
tech od zavedení zákona se územní do-  
stupnost PS statisticky významně nezlepši-  
la, neboť většina poskytovatelů PS ji stále  
ohodnotila jako nedostupnou až obtížně  
dostupnou. A tak s rostoucí vzdáleností od  
center měst, ve které má PS sídlo, se její  
dostupnost paralelně snižuje. Zjištěné  
údaje jsou v souladu s dostupnými studie-  
mi např. Svobodové, Nešporové, Vidovi-  
čové (2008); Kubalčíkové, Havlíkové  
(2011); Bareše (2009) nebo Průši (2010),  
které upozorňují na stagnaci či nedostateč-  
ně rozvinuté terénní služby v ČR. Podle Ve-  
selé (2003) tím, kdo na tuto situaci doplácí,  
jsou senioři či osoby se sníženou soběs-  
tačností žijící kousek za městem, jimž  
mnohdy nejsou dovezeny ani obědy.

Je tedy patrné, že k proklamovanému  
rozvoji PS nedochází, a to i přes její pod-

poru v rámci koncepce sociálních služeb  
na národní úrovni. Stejně tak lze ohodno-  
tit minimální vliv střednědobých rozvojo-  
vých plánů sociálních služeb, ve kterých je  
PS dlouholetou rozvojovou prioritou. Stě-  
žejní příčinou tohoto stavu jsou dle výpo-  
vědi respondentů problémy spojené s ne-  
správnou alokací finančních prostředků do  
systému sociálních služeb, které dostalo  
poskytování PS do jakéhosi začarovaného  
kruhu.

Ze zjištěných výsledků je zřejmé, že po-  
skytovatelé PS nepozorují vyšší zájem  
o službu za sledované období. Rozsah vy-  
užívaných úkonů PS má naopak snižující  
se tendenci. Důvodem je pravděpodobně  
snížení finanční částky příspěvku na péči  
v I. stupni, který nastal v roce 2011; zvý-  
šení DPH, jež způsobilo vzrůst cen potravin  
a dalšího spotřebního zboží; nárůst  
komerčních služeb, které zejména posky-  
tují dovoz stravy, ale i pedikúru či úklidové  
služby; a v neposlední řadě zvýšená  
nezaměstnanost související s ekonomicko-  
ou krizí. Ukázalo se, že poskytovatelé,  
kteří mají sídlo v obci s 20 000 a více oby-  
vateli, statisticky významně častěji udáva-  
li snižující se tendenci v počtu jejich uživa-  
teli využívaných úkonů. Je zřejmé, že  
tento vztah bezprostředně souvisí s občans-  
kou vybaveností obcí dle jejich velikosti.

Přestože je současná nabídka úkonů PS  
pestřejší, než tomu bylo před rokem 2007,  
nejsou poskytovatelé schopni zabezpečit  
požadavky všech zájemců. Nejvíce postrá-  
daným úkonem je základní zdravotní péče,  
dále poskytování služby o víkendech vč.  
svátků. Lze tedy usuzovat, že vyhledávaným  
modelem poskytování PS je kombi-  
nace nabídky pečovatelské služby s domá-  
cí zdravotnickou péčí, neboť mnoho uživa-  
telů pečovatelské služby je zároveň indiko-  
váno k ošetrovatelským úkonům a naopak  
(Formánková, 2013). Nezbyvá tedy, než se  
jen kriticky zamyslet nad tím, do jaké míry  
je samotná PS skutečně schopna podpořit  
setrvání seniorů či osob se sníženou so-  
běstačností v jejich domácnostech nav-  
zdory jejich horšícímu se zdraví.

Za jednoznačný klad zákona č. 108/2006 Sb.,  
o sociálních službách, lze dle poskytovate-  
lů PS považovat především kvalitativní  
změny v rámci poskytování PS, které jsou  
zabezpečeny stanovenými pravidly, kon-  
trolním mechanismem a individualizací  
služby. Přes nesporná pozitiva by podle  
jejich názoru měl být ale dopracován  
(systémově, legislativně) zejména v ob-  
lasti systému financování a realizace in-  
spekcí kvality sociálních služeb. Tento je-  
jich postoj odráží jejich nesouhlas se sou-  
časným stavem a s nutností mnohdy kaž-  
doročně opakovaně bojovat o „přežití je-  
jich služby“.

## Závěr

Současná podoba a rozsah pečovatelské  
služby v ČR je výsledkem jejího dlou-  
hodobého historického vývoje, kontinuity  
poskytování, ale také působení mnoha

faktorů, které se navzájem ovlivňují a pod-  
miňují. Její dostupnost je významným fak-  
torem nejen pro řešení momentální složité  
situace a materiálního zajištění seniorů  
a osob se sníženou soběstačností, ale je  
především základem pro dlouhodobé za-  
chování dosavadní kvality jejich života  
v daných komunitách. Není tedy náhodou,  
že právě pečovatelská služba je nejrozšíře-  
nější terénní sociální službou v ČR. Sa-  
motnou podobu pečovatelské služby sa-  
mozřejmě ovlivňují i potřeby jejich uživa-  
telů, kteří si přejí co možná nejvíce a nej-  
déle setrvat ve svých domácnostech.

Z provedeného výzkumu vyplynulo, že  
ve venkovských lokalitách existuje jen mi-  
nimální dostupnost pečovatelské služby.  
A tak neformální pečovatelé musí nést na  
svých bedrech veškerou tíhu péče o oso-  
by, jež ji potřebují, a snahy umožnit jim žít  
v domácím prostředí. Výsledky výzkumu  
ukazují na nutnost progresivního a cílené-  
ho rozvoje pečovatelské služby, zejména  
na lokální a regionální úrovni, díky níž by  
byla zajištěna péče v přirozeném rodin-  
ním prostředí seniorů či osob se sníženou  
soběstačností.

## Literatura:

- BAREŠ, P. *Regionální dostupnost sociálních služeb: zpráva z výzkumných šetření mezi pracovníky krajských úřadů a pracovníky obcí s pověřeným obecním úřadem*. 1. vyd. Praha: VÚPSV, 2009, 61 s. ISBN 978-80-7416-047-9.
- BLAŽEK, J., CSANK, P. *Nová fáze regionálního rozvoje v ČR? Sociologický časopis/ Czech Sociological Review*, 2007, roč. 5, č. 43, s. 945-965. ISSN 0038-0288.
- COLOMBO, F., et al. *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*. OECD Health Policy Studies. OECD Publishing, 2011. 328 s. ISBN 978-92-6-40975-82.
- ČÁMSKÝ, P., SEMBNER, J., KRUTOVÁ, D. *Sociální služby v ČR v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: Portál, 2011, 263 s. ISBN 978-80-262-0027-7.
- DA ROIT, B., LE BIHAN B. *Similar and You so, Different: Cash-for-Care in Six European Countries' Long-Term Care Policies*. 2010, Milbank Quarterly 88, č. 3 s. 286-309.
- FORMÁNKOVÁ, P. *The Development of Care Services in The Czech Republic in Dates*. *Journal of Nursing, Social Studies, Public Health and Rehabilitation*, 2013, roč. 3, č. 3-4, s. 133-143. ISSN 1804-1868.
- HALÁSKOVÁ, R. *Význam standardizace sociálních služeb v době jejich liberalizace*. Praha: VÚPSV, 2013, 137 s. ISBN 978-80-7416-118-6.
- HAVLÍKOVÁ, J. *Strategie zajištění formální sociální péče určené pro seniory v zemích střední Evropy*. *Forum sociální politiky*, 2013, roč. 7, č. 4, s. 2-8. ISSN 1802-5854.
- HROZENSKÁ, M., et al. *Sociální práce so staršími ľudmi a jej teoreticko-praktické východiská*. 1. vyd. Martin: Osveta, 2008. 76 s. ISBN 978-80-8063-282-3.
- HUBER, M., MAUCHER, M., SAK, B. *Study on Social and Health Services of General Interest in the European Union*. 2008, Final Synthesis Report prepared for DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, DG EMPL/E/4.
- KNAPP, M. H. *Commissioning for quality: ten years of social care markets in England*. *Journal of social Policy*, 2001, s. 283-306.
- KOTRUSOVÁ, M., DOBIÁŠOVÁ, K., HOŠTÁLKOVÁ, J. *Role rodinných pečovatelů v systému sociální a zdravotní péče v ČR*. *Forum sociální politiky*, 2013, roč. 7, č. 6, s. 10-21. ISSN 1802-5854.
- KOZLOVÁ, L. *Sociální služby*. 1. vyd. Praha: Triton, 2005. 79 s. ISBN 80-7254-662-7.

- KUBALČÍKOVÁ, K., HAVLÍKOVÁ, J. Towards Staying at Home. Could Domiciliary Services be a Possible Way. Czech and Slovak Social Work, 2011, roč. 5, č. 11, s. 3-16. [online]. © 2011. [cit. 2013-28-10]. URL: <http://www.socialniprace.cz/soubory/sp5\_finalnawebii-120228172147.pdf>.
- KUCHAŘOVÁ, V., et al. *Život ve stáří. Zpráva o výsledcích empirického šetření*. Praha: VÚPSV, v.v.i., 2002. 89 s.
- MARIN, B., et al. *Who Cares? Care Coordination and Cooperation to Enhance Quality in Elderly Care in the European Union. Background Paper to the Conference on Healthy and Dignified Ageing*. Stockholm, 2009, 15-16 September. [online]. © 2009. [cit. 2013-28-08]. URL: <http://www.se2009.eu/polopoly/\_fs/1.15230%21menu/standard/file/Discussion%20Paper-Who%20Cares3.pdf>.
- MOLEK, J. *Marketing sociálních služeb*. 1. vyd. Praha: VÚPSV, v.v.i., 2009. 163 s. ISBN 978-80-7416-026-4.
- NOVOTNÝ, A., FRANCOVÁ, H. Eticko-filozofické aspekty sociální pomoci v podmínkách pečovatelské služby. In *Pečovatelská služba v České republice*. 1. vyd. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb České republiky, 2010. 432 s. ISBN 978-80-904668-0-7.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Long-term Care for Older People*. Paris: OECD Publishing, 2005. 137 s. ISBN 92-64-00848-9.
- PAVOLINI, E., RANCI, C. Restructuring the welfare state: reforms in long-term care in Western European countries. *Journal of European Social Policy*. 2008. roč. 18, č. 3 s. 246-259. [online]. [cit. 2013-28-10]. Dostupné z: <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/ranci.pdf>
- POSTRÁNEKÝ, J. Regionální politika a regionální rozvoj v České republice. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2010, roč. 13, č. 5, s. 10-16. ISSN 1212-0855.
- PRŮŠA, L. Optimalizace struktury forem sociální péče s přihlédnutím ke specifickým jednotlivých oblastí. In *Metody regionální demoeconomické analýzy a prognózy*. České Budějovice. Dům techniky ČSBS. 1987.
- PRŮŠA, L. Vybavenost jednotlivých krajů službami sociální péče pro staré a zdravotně postižené občany v roce 2008 (příloha). *Rezidenční péče*, 2009, roč. 5, č. 3. ISSN 1801-8718.
- PRŮŠA, L. Vývoj vybavenosti regionů službami sociální péče pro seniory a osoby se zdravotním postižením. *Kontakt*, 2011, roč. 13, č. 2, s. 157 - 165. ISSN 1212-4117.
- PRŮŠA, L. Vývoj výdajů na pečovatelskou službu v letech 1990-2008 a její efektivnost. In *Pečovatelská služba v České republice*. 1. vyd. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb České republiky, 2010. 432 s. ISBN 978-80-904668-0-7.
- PRŮŠA, L., et al. *Poskytování sociálních služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením: závěrečná zpráva o řešení projektu Analýza a prognóza potřeb poskytování sociálních služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením*: ZVZ 209. 1. vyd. Praha: VÚPSV, 2010, 244 s. ISBN 978-80-7416-048-6.
- RABUŠIC, L. *Česká společnost stárne*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1995, 192 s. ISBN 80-210-1155-6.
- RYCHTAŘÍKOVÁ, J. Nová demografická situace v České republice od počátku devadesátých let. In *Demografická situace České republiky: proměny a kontexty 1993-2008*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2010, 238 s. ISBN 978-80-7419-024-7.
- SVOBODOVÁ, K., NEŠPOROVÁ, O., VIDOVIČOVÁ, L. *Zajištění potřeb seniorů s důrazem na roli nestátního sektoru*. Praha: VÚPSV, 2008, 85 s. ISBN 978-80-87007-96-9.
- ÚZIS.ČR. *Domácí zdravotní péče v České republice v roce 2011*. [online]. [cit. 2014-09-02]. Dostupné z: <http://www.uzis.cz/rychle-informace/domaci-zdravotni-pece-ceske-republice-roce-2011>
- VÍŠEK, P., MATOUŠEK, O. Sociálně-demografická analýza. In *Encyklopedie sociální práce*. 1. vyd. Praha: Portál, 2013, 570 s. ISBN 978-80-262-0366-7.
- VÍŠEK, P., PRŮŠA, L. *Optimalizace sociálních služeb*. 1. vyd. Praha: Národní centrum sociálních studií, 2012, 110 s. ISBN 978-80-7416-099-8.
- VÍTOVÁ, M. Milníky vývoje terénní péče v ČR do roku 2006. In *Pečovatelská služba v České republice*. 1. vyd. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb České republiky, 2010, 432 s. ISBN 978-80-904668-0-7.
- VÍTOVÁ, M. Současné koncepty poskytování pečovatelské služby v ČR. In *Pečovatelská služba v České republice*. 1. vyd. Tábor: Asociace poskytovatelů sociálních služeb České republiky, 2010, 432 s. ISBN 978-80-904668-0-7.
- WALKER, A. Social Services for Older People in Europe. In *Developing Services for Older People and Their Families*. London: Jessica Kingsley publishers, 1996. s. 58-76.
- WANGLESS, G. Social Care Needs and Outcomes - A background paper for The Wanless Social care Review. Sites: *Wanless Social review*. [online]. [cit.2013-04-21]. Dostupné z: [http://www.cpa.org.uk/cpa/social\\_care\\_needs\\_outcomes1.pdf](http://www.cpa.org.uk/cpa/social_care_needs_outcomes1.pdf)
- ZAVÁZALOVÁ, H. *Vybrané kapitoly ze sociální gerontologie*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2001, 97 s. ISBN 80-246-0326-8.

*Petra Formánková je externí doktorandkou na ZSF JČU v Českých Budějovicích.*

*Jitka Vacková působí na katedře sociální práce ZSF JČU v Českých Budějovicích.*

## K roli družstevního podnikání a jeho potenciálu přispívat k naplňování cílů ILO

V Quebecu se na podzim roku 2014 konal druhý mezinárodní summit družstev (International Cooperative Summit). Jedním z hlavních témat byla zaměstnanost, již se věnovala Sandra Polanski z ILO.

Nejprve stručně charakterizovala současný trh práce. V řadě rozvinutých zemí nezaměstnanost stále ještě neklesla na předkřizovou úroveň a leckde na trhu práce převažuje neformální zaměstnanost. Aby světová ekonomika absorbovala současné nezaměstnané a dala práci i těm, kteří na ni budou vstupovat, měla by do roku 2030 vytvořit zhruba 600 milionů pracovních míst. Při vyšší participaci žen na trhu práce jich bude třeba ještě více. Kromě toho přetrvává vysoká míra nezaměstnanosti mladých lidí a dlouhodobě se snižuje kvalita pracovních míst. V rozvinutých ekonomikách došlo k nárůstu pracovních smluv na dobu určitou či práce na zkrácený úvazek a za nízkou mzdu.

Hlavním tématem jejího vystoupení byla úloha družstev při ekonomickém oživení, dosažení trvalého a inkluzivního růstu a odstranění diskriminace na trhu práce.

Družstva jako hodnotově orientované podniky, které expandují do nových a inovativních oblastí, mohou lidem zajišťovat zaměstnání, know-how, zdroje, finance, výrobky a služby za férové ceny. V řadě zemí se ukázala jako klíčová pro strategii oživení zaměřenou na vytváření pracovních míst. ILO si je vědoma historického, současného a potenciálního přínosu družstev při vytváření

pracovních míst, zajišťování příjmu a ekonomické jistoty prostřednictvím podnikatelské volby, která lidem umožňuje uplatnit vlastní iniciativu a vytvořit si nové živobytí a pracovní příležitosti a podílet se na kolektivním rozhodování.

Pozornost ILO se zaměřila na roli družstev při formalizaci pracovních míst v neformální ekonomice, což vyžaduje znalost o tom, co funguje a co ne. K tomu by měla přispět i světová zpráva „Cooperatives and Employment“ zpracovaná CICOPA. Klade důraz na politiku zaměstnanosti a statistiku, restrukturalizaci podniků prostřednictvím družstev pracovníků, potenciál družstev hrát roli při formalizaci postavení pracovníků i celých jednotek v neformální ekonomice a podporu družstevního podnikání mezi mladými.

Restrukturalizace podniků prostřednictvím družstev pracovníků je považována za zvlášť přínosnou. V některých zemích pracovníci na krizi reagovali sdružením svých zdrojů, rekapitalizací podniků a řízením na principu družstevního modelu. Francouzská vláda například přijala opatření k podpoře schopnosti zaměstnanců koupit si vlastní pracovní místa na družstevním principu a udržet je v chodu.

Důraz na kvalitnější statistická data vede ILO k prosazování širší definice práce. Dále se snaží o získávání většího počtu mezinárodních srovnatelných dat o družstvech.

Zmíněná publikace by se měla stát odrazovým můstkem k dalšímu výzkumu role druž-

stev při vytváření většího počtu lepších pracovních míst, zvláště k hlubšímu porozumění tomu, jak družstevní podniky mohou zajistit respekt k základním právům při práci včetně klíčového práva na svobodu sdružování, a přispět k odstranění nucené práce a nejhrošších forem dětské práce a diskriminace v družstvech samotných i u jejich dodavatelů.

Družstva mohou hrát významnou roli i při omezování dětské práce, zvláště v zemědělství, kde mohou mít vliv na řetězec svých dodavatelů a spolupracujících organizací.

Principy družstevnictví jsou v protikladu s genderovou, sociální, rasovou, politickou a náboženskou diskriminací, družstva naopak historicky přispívají k rovnosti a posilují ekonomické a sociální postavení svých členů. Po světě existuje řada inspirujících příkladů marginalizovaných skupin, které si prostřednictvím družstevního modelu zajišťují živobytí pro sebe, své domácnosti a komunitu.

Družstva mají také potenciál přispět k genderové rovnosti a posílení postavení žen prostřednictvím opatření, zajišťujících plnou participaci žen na jejich fungování a řízení a umožňujících kariéru a rozvoj a přístup žen k družstevním zdrojům a službám, jako jsou vzdělávání a výcvik, finanční služby či péče o děti.

K hlubšímu poznání potenciálu a role družstevních podniků by měly přispět další empirické výzkumy či výzkumné konference.

Zdroj: ILO

## Reformy veřejných služeb zaměstnanosti ve vybraných evropských zemích

Klára Výborná, Miriam Kotrusová

**Článek je přehledovým textem, který se snaží o uvedení do problematiky reforem veřejných služeb zaměstnanosti na příkladech tří zemí, Německa, Finska a Nizozemska. Každá ze zemí představuje odlišný přístup k řízení služeb zaměstnanosti ve snaze co nejlépe reagovat na změny, k nimž v průběhu posledních let došlo na trhu práce. Všechny tři země se různými způsoby snaží o zkvalitnění poskytovaných služeb zaměstnanosti a jejich modernizaci.**

### Úvod

Veřejné služby zaměstnanosti se v průběhu času staly velmi důležitou součástí boje s nezaměstnaností. V rámci těchto služeb je uchazečům o zaměstnání poskytována široká škála vzájemně provázaných služeb s cílem podpořit fungování trhu práce. Přestože hlavní úkoly úřadů zůstávají neměnné, od počátků poskytování služeb zaměstnanosti se změnil způsob jejich zajišťování. Služby již nejsou ve všech případech poskytovány přímo úřady samotnými, ale jsou nalézány nové modely poskytování služeb zaměstnanosti. Mezi hlavní nové směry, kterými se jednotlivé státy vydávají, patří spolupráce s neziskovými organizacemi a privátními agenturami a dále pak decentralizace v oblasti poskytování služeb zaměstnanosti (Koeltz, 2013). Considine (2001) rozlišuje čtyři možné typy řízení veřejné správy a s tím souvisejících služeb zaměstnanosti:

- procedurální řízení představuje tradiční hierarchický přístup k veřejné správě,
- korporátní řízení se snaží o řízení veřejných úřadů jako privátních organizací,
- tržní řízení představuje tržní a kvazitržní přístup,
- síťové řízení pracuje se sociálními partnery, síťováním, kooperací s privátními agenturami.

Obecně se ukazuje, že většina zemí prozatím využívá při správě sociálních dávek a poskytování aktivizačních služeb různou kombinaci těchto přístupů (Koeltz, 2013). Nicméně do článku byly záměrně vybrány země, které se formou poskytování služeb zaměstnanosti nejvíce podobají jednotlivým typům řízení v jejich základní podobě. V následujícím textu se blíže podíváme, jak vybrané země pracují se současnými přístupy k řízení veřejné správy v oblasti politiky zaměstnanosti a k jakým změnám došlo v rámci reforem v posledních desetiletích.

### Reforma veřejných služeb zaměstnanosti: Německo

V letech 2003–2004 v rámci Hartzových reforem proběhla v Německu významná změna organizační struktury služeb zaměstnanosti s cílem modernizovat služby zaměstnanosti (Dingeldey, 2011) a co nejvíce je přiblížit individuálním potřebám klientů, jak nezaměstnaných osob, tak zaměstnavatelů (Konle-Seidl, 2008). Institucionální reforma služeb zaměstnanosti spolu se sjednocením dávkových systémů v nezaměstnanosti v roce 2005 je považo-

vána za nejzásadnější reformu politiky zaměstnanosti v Německu v uplynulých 20 letech (Dingeldey, 2011).

Politika zaměstnanosti v Německu byla typická víceúrovňovým systémem řízení a rozhodování. Před reformou byl ústředním orgánem Spolkový úřad práce (Bundesanstalt für Arbeit), relativně samostatný právní subjekt, který spravoval prostředky vybrané v rámci pojištění v nezaměstnanosti. Tento úřad byl řízen tripartitně. Podobně fungovaly i nižší úrovně služeb zaměstnanosti - 10 spolkových úřadů práce, 181 regionálních úřadů práce a 660 místních (okresních) poboček (Dingeldey, 2011).

Spolkový úřad práce měl na starosti implementaci aktivní politiky zaměstnanosti a administraci systému pojištění v nezaměstnanosti. Z pojištění v nezaměstnanosti byla vyplácena podpora v nezaměstnanosti v maximální délce 12 měsíců (pro osoby starší 53 let 32 měsíců) a ze státního rozpočtu pomoc v nezaměstnanosti jako testovaná a časově neomezená finanční pomoc pro ty nezaměstnané, kteří již vyčerpali nárok na podporu v nezaměstnanosti. Vedle toho existoval ještě třetí systém fungující jako záchranná sociální síť spravovaný (a financovaný) samostatnou agenturou, poskytující jednotnou testovanou dávku pro ty nezaměstnané osoby, které nespĺňovaly kvalifikační kritéria pro první dva typy dávek v nezaměstnanosti (Dingeldey, 2011).

Ačkoliv většina zemí OECD se v rámci svých institucionálních reforem přiklonila k decentralizovanému způsobu implementace programů zaměstnanosti, německé úřady služeb zaměstnanosti zůstaly relativně centralizované (Kemmerling, Bruttel 2005). Víceúrovňový systém správy zůstal po reformě v roce 2005 prakticky stejný. Spolkový úřad práce (Bundesanstalt für Arbeit) byl přejmenován na Spolkovou agenturu práce (Bundesagentur für Arbeit), což naznačuje určitý odklon od „úředního“ disciplinujícího přístupu k nezaměstnaným. Na lokální úrovni působí agentury práce (Agenturen für Arbeit). Mezi Spolkovou agenturou práce a místními agenturami práce se nachází ještě jeden stupeň správy na úrovni jednotlivých spolkových zemí, kterými jsou tzv. regionální ředitelství (Regionaldirektionen) v celkovém počtu 10 (Dingeldey, 2011; Federal Employment Agency, 2013). Místních agentur práce je celkem 156 (a 610 poboček) a mají unifikovanou strukturu. Všechny poskytují zprostředkování

práce, programy aktivní politiky zaměstnanosti a administraci dávek v nezaměstnanosti financovaných z pojištění. Klienty agentur práce jsou v převážné většině uchazeči o zaměstnání do 1 roku v evidenci (Dingeldey, 2011; Roupcová, 2014).

Hlavním prvkem nové organizační struktury místních agentur práce byla změna dříve hierarchické organizace na tzv. klientská centra (Kundenzentrum). Nový způsob organizování práce je založen na přístupu case managementu a je úzce propojen se snahou o redukci pracovní vyčerpání zaměstnanců agentur práce. Využívá se profiling uchazečů o zaměstnání, na jehož základě dochází k jejich rozdělování a určování hlavního druhu asistence a který rovněž slouží jako nástroj alokace finančních prostředků. Rozlišuje se několik kategorií klientů: a) klienti připravení na vstup na trh práce, b) klienti, kteří potřebují poradenství a aktivaci, c) klienti, kteří potřebují poradenství a doplnění kvalifikace, d) klienti, kteří potřebují zvýšit motivaci a největší míru asistence (Dingeldey, 2011).

V roce 2005 byly obě testované dávky pomoci v nezaměstnanosti sloučeny do jedné testované dávky (Arbeitslosengeld II) pro nezaměstnané osoby hledající práci. Tato dávka doplňuje dávku založenou na pojištění v nezaměstnanosti (Arbeitslosengeld I) (Dingeldey, 2011). Z organizačního hlediska situace po sjednocení dávek v roce 2005 vypadá tak, že odpovědnost za výplatu dávek a programy zaměstnanosti má Spolková agentura práce, resp. její orgány na místní úrovni. Samospráva je odpovědná za financování sociálních služeb pro nezaměstnané osoby. Z hlediska poskytování služeb klientům, tj. nezaměstnaným osobám, vystupují agentury práce a samosprávní orgány jako jedna organizace. Agentury práce a samospráva měly povinnost založit jednu právní osobu, tzv. konsorcium (Arbeitsgemeinschaften, později Gemeinsame Einrichtungen). Část místních samospráv (69) měla do konce roku 2010 výjimku v tom smyslu, že mohly poskytovat výplatu dávek i služeb nezaměstnaným samostatně, bez agentury práce. Povinnost založit konsorcium a vytvořit tak „smíšenou správu“ byla zpochybněna u Ústavního soudu, který v roce 2007 rozhodl, že konsorcia mohou fungovat pouze do konce roku 2010. V roce 2010 tak byl přijat nový zákon, který specifikoval oblast sdílené pravomoci spolkové vlády a samosprávy, a to kon-

krétně jako poskytování minimálního příjmu nezaměstnaným osobám. Důsledkem nové legislativy bylo rozšíření plně samostatného municipálního modelu ze 69 samospráv na 110 (Knuth, Larsen, 2010).

V Německu tak služby zaměstnanosti na místní úrovni poskytují jak plně samostatné municipality, tak odděleně municipalita i agentury práce a v podobě smíšeného modelu konsorcia nebo tzv. Jobcentra, založená místními agenturami práce a samosprávou. V současné době se počet Jobcenter pohybuje na úrovni 304 (Roupcová, 2014). Jobcentra pečují o dlouhodobě nezaměstnané uchazeče o zaměstnání, kteří jsou v evidenci déle než 1 rok. Jsou organizována jako one-stop shops, které administrují dávky i organizují programy zaměstnanosti pro tyto nezaměstnané. Poskytují zprostředkování zaměstnání, vzdělávání, terapeutické aktivity, motivační a aktivizační aktivity a poradenství. Hlavní důraz je kladen na začleňování klientů do společnosti, až poté na zprostředkování zaměstnání. Dávky pro tyto nezaměstnané osoby jsou financovány jak státem (minimální příjem ve výši 391 Euro od 1. 1. 2014 ve starých spolkových zemích na 1 osobu žijící samostatně), tak samosprávou. Municipalita zajišťují především financování nákladů na bydlení u dlouhodobě nezaměstnaných osob. Podíl municipalit na financování Jobcenter je závislý na míře jejich investic do sociálního bydlení. Čím levnější sociální bydlení jsou municipalita schopny poskytnout, tím nižší je jejich povinný příspěvek do rozpočtu Jobcentra (Roupcová, 2014).

Uskutečněná institucionální reforma služeb zaměstnanosti v SRN se vyznačuje posílením role místní samosprávy, tj. municipalit v politice zaměstnanosti. Z hlediska řízení tak dochází k promíchání dvou organizačních kultur a přístupů. Samosprávné orgány se vyznačují větší mírou diskrece a využívají holistický, „měkčí“ přístup typický pro výkon sociální práce, zatímco zaměstnanci agentur práce uplatňují méně diskrece, jejich práce je více standardizována a upřednostňují o něco tvrdší přístup („work first“) vyžadující vlastní aktivitu při hledání zaměstnání. Stejně tak se liší i typ vzdělání, kterým disponují pracovníci municipalit a agentur práce (Knuth, Larsen, 2010).

Vedle místní samosprávy a neziskových organizací jsou v oblasti služeb zaměstnanosti v Německu od druhé poloviny 90. let činné také soukromé zprostředkovatelské subjekty. Nejdříve potřebovaly pro tuto činnost povolení od úřadů práce, od roku 2002 se trh zprostředkování práce pro ně otevřel úplně (Ibid.). Dle představ politiků mělo uvolnění pravidel po zprostředkování zaměstnání jinými než veřejnými poskytovateli služeb zaměstnanosti vést k vytvoření soutěžního prostředí a větší rovnováze na trhu práce. Tato očekávání se dle názoru některých expertů nenaplnila a došlo spíše ke vzniku koexistujících veřejných a soukromých služeb s částečně

se překrývajících trhy (Sol, Westerveld, 2005). Poskyvatelé služeb zaměstnanosti jsou navrhováni Spolkovou agenturou práce na základě předem daných standardů. Tyto standardy a kvalita služeb jsou však často odsouvány do pozadí a je dáována přednost nejnižší ceně (Bernhard, Wolff, 2008).

Cílem institucionální reformy politiky zaměstnanosti bylo vytvořit podmínky, které by znemožnily přesun odpovědnosti za nezaměstnané z jednoho systému na druhý a tím ušetřit finanční prostředky. Dalším cílem bylo zreformovat do té doby velmi fragmentovaný přístup a nahradit ho sdílenou odpovědností (Dingeldey, 2011). Dle expertů (Eichorst et al, 2008; Brussig, Knuth, 2009 In: Dingeldey, 2011) však vnější reorganizace systému ochrany v nezaměstnanosti a služeb zaměstnanosti vyústila v ještě více fragmentovaný (finančně i organizačně) systém, než byl ten předchozí. Sol a Westerveld (2005) se naopak domnívají, že současný systém více aktérů, který není tolik centrálně organizován, umožňuje rychlejší a flexibilnější reakci na lokální situaci.

### Reforma veřejných služeb zaměstnanosti: Finsko

První vlna reformy veřejných služeb zaměstnanosti se ve Finsku uskutečnila na konci 90. let (1996–2000). Byla spojena zejména s vnitřní racionalizací fungování těchto služeb v kontextu měnících se podmínek na trhu práce a hledání řešení nezaměstnanosti, jejíž míra byla v polovině 90. let poměrně vysoká. Cílem reformy bylo položit větší důraz na opatření aktivní politiky zaměstnanosti a jejich větší cílení na ty klienty, kteří je nejvíce potřebují. Reforma se také snažila o užší propojení služeb poskytovaných ze strany organizací neziskového sektoru a municipalit (Arnkil, 2008). Realizaci politiky zaměstnanosti mělo ve Finsku tradičně na starosti několik organizací - veřejné služby zaměstnanosti, orgány sociálního pojištění, municipalita a jiní aktéři, např. neziskové organizace (Karjalainen, Saikku, 2011).

Druhá vlna reformy veřejných služeb zaměstnanosti v letech 2004–2006 ve Finsku reagovala na potřeby dvou odlišných skupin klientů - na jedné straně těch relativně snadno zaměstnatelných a na straně druhé na problémy a potřeby dlouhodobě nezaměstnaných osob. Ve vztahu k relativně snadno zaměstnatelným klientům začaly úřady práce rozvíjet služby dostupné prostřednictvím internetu, ranou intervencí spolu s využíváním metody profilování. Úřady práce se dále zaměřily na zlepšování zprostředkování a služeb pro zaměstnavatele s cílem co nejrychleji najít pro nezaměstnané osoby pracovní uplatnění na otevřeném trhu práce (Arnkil, 2008).

Ve vztahu k dlouhodobě nezaměstnaným a na trhu práce obtížně zaměstnatelným uchazečům o práci bylo potřeba zajistit jiný přístup. Z toho důvodu začala v průběhu roku 2002 vznikat, nejdříve ve

formě pilotního projektu, tzv. integrovaná centra služeb pro pracovní sílu (Labour Force Service Centres LAFOS) (Arnkil, 2004; Räisänen, Alatalo a kol., 2012). Snahou bylo propojení fragmentovaných služeb poskytovaných různými institucemi dlouhodobě nezaměstnaným klientům do jednoho místa. Arnkil (2008) označuje strategii, která byla ve Finsku zvolena, jako „strategii síťování“. Propojením tří institucí, mezi které se řadí místní úřady práce, municipalita poskytující sociální a zdravotní služby a orgány sociálního pojištění, vznikla již zmíněná integrovaná centra služeb pro pracovní sílu (LAFOS) (Karjalainen, Saikku, 2011). Tato centra měla poskytovat holistický přístup a nabízet komplexní řešení různých problémů spojených s nezaměstnaností. Byla řízena lokálními úřady práce a orgány místní samosprávy, každá z těchto organizací měla v nově vznikajících centrech 50 % svých zaměstnanců. V pilotní fázi v období 2002–2004 vzniklo 15 center (Arnkil, 2008). Jejich fungování se ukázalo být úspěšným, a to i navzdory některým řídicím a organizačním potížím způsobeným propojením odlišných úřadů. Klienti LAFOS oceňovali zejména individuální přístup, který jim poskytovali pracovníci těchto center. Stejně pozitivně vnímali reformu i jejich zaměstnanci, a to především z toho důvodu, že měli možnost poskytovat klientům komplexní služby a věnovat jim dostatečné množství času (Arnkil, 2004). Od roku 2004 vzniklo na základě evaluace dosavadního úspěšného fungování těchto center, vládní strategie a domluvy zainteresovaných orgánů dalších 38 integrovaných center služeb pro dlouhodobě nezaměstnané (LAFOS) v celé zemi. Municipalita jsou na poskytování služeb těžko umístitelným uchazečům o zaměstnání finančně zainteresovány v tom smyslu, že pokud se jim podaří uchazeče zaměstnat, následně jsou jim odpuštěny náklady na výplatu sociálních dávek (Karjalainen, Saikku, 2011).

Úkolem LAFOS je zhodnotit celkovou životní situaci dlouhodobě nezaměstnaného klienta a ve spolupráci s ním připravit aktivizační plán. Při domluvě nad obsahem uvedeného plánu je nutná velmi úzká spolupráce jak zprostředkovatele z úřadů práce, tak sociálního pracovníka. Plán je ušitý na míru potřebám klienta a v rámci navrhovaných opatření je možné využívat i služby poskytované dalšími organizacemi (neziskové, soukromé atd.). Velmi často nelze dlouhodobě nezaměstnaného člověka hned umístit na otevřený trh práce, a tak se spíše přistupuje ke zvyšování jeho zaměstnatelnosti, zvyšování jeho profesních schopností a dovedností, ale také ke hledání řešení jeho zdravotních, rodinných a jiných problémů (Arnkil, 2008).

Ve Finsku je tento integrovaný přístup považován za vhodný a lépe odpovídající potřebám dlouhodobě nezaměstnaných i přesto, že s sebou přináší obtíže spojené především s řízením a koordinací (Karjalainen, Saikku, 2011). Uvedená integrovaná

strategie zaměstnanosti přináší přinejmenším čtyři výhody. Tou první je jednoznačně eliminace napětí mezi jednotlivými ministerstvy a jejich politikami, což přispívá ke zvýšení efektivnosti daných politik. Dále pak toto spojení poskytuje lepší využití dostupných zdrojů a zabraňuje tak možným duplikacím programů jednotlivých politik. Integrace také umožňuje sdílení nápadů a posiluje kooperaci mezi jednotlivými aktéry a v neposlední řadě dochází k integraci služeb poskytovaných klientům a realizaci řešení šitých na míru jejich problémům a potřebám (Karjalainen, Saikku, 2011). Díky institucionální reformě služeb zaměstnanosti došlo ve Finsku k přechodu od vertikálního k horizontálnímu řízení, koncentraci služeb do jednoho místa a posunu směrem k modernímu chápání služeb zaměstnanosti, kdy se pozornost věnuje všem životním okolnostem jednotlivých klientů. V rámci reformy tak dochází k překonání značné míry fragmentace služeb zaměstnanosti a jejich integraci (Arnkil, 2008).

#### Reforma veřejných služeb zaměstnanosti: Nizozemsko

Nizozemské veřejné služby zaměstnanosti, které se nyní vyznačují výraznou privatizací, prošly od roku 1990 celou řadou reforem (Koeltz, 2013). Impulsem pro reformy byla skutečnost, že navzdory trvalému ekonomickému růstu a růstu zaměstnanosti se ve druhé polovině devadesátých let velké části pracující populace nepodařilo uspět na trhu práce a dostala se do pastí dlouhodobé nezaměstnanosti (Sol, Hoogtanders, 2005).

Situace před reformou byla následující. Dávky v nezaměstnanosti byly vypláceny úřady sociálního zabezpečení (angl. social insurance bodies), které byly řízeny organizací zaměstnavatelů a zaměstnanců. Tyto úřady byly zároveň zodpovědné za výplatu dávek nemocenského pojištění a invalidního důchodu. Sociální podpora pro osoby, které již neměly nárok na dávky v nezaměstnanosti, měly na starosti obecní úřady sociální péče (angl. municipal welfare agencies). Aktivizační programy byly zajišťovány úřadem veřejných služeb zaměstnanosti (Berkel, Graaf, 2011). Znepokojivé výsledky úřadu veřejných služeb zaměstnanosti a neustále rostoucí náklady na rozpočet však vedly k deregulaci, k decentralizaci vládní politiky a k privatizaci (Sol, Hoogtanders, 2005).

Po reformách se mnoho změnilo a jediným orgánem, který je stále činný, jsou obecní úřady sociální péče. Tyto úřady již nemají na starosti jen výplatu sociální podpory, ale také aktivizační služby pro své klienty, tedy převážně pro osoby dlouhodobě nezaměstnané (Berkel, Graaf, 2011). Tím byla posílena odpovědnost samosprávy za aktivizační služby a byla na ni přenesena i plná finanční odpovědnost za sociální podporu, což vedlo k většímu tlaku na úspěšnost umístění uchazečů zpět na trh práce (Sol, Hoogtanders, 2005). Aktivizační

služby musely mít úřady smluvně zajištěné od veřejných nebo privátních organizací (Berkel, Graaf, 2011). Koncem roku 2001 byl zrušen úřad veřejných služeb zaměstnanosti. Několik základních úkolů jako například zaevidování nového uchazeče o zaměstnání a přímé zprostředkování zůstalo v rukou veřejné správy a bylo sjednoceno pod správou center pro práci a příjem (angl. centres for work and income) (Sol, Hoogtanders, 2005). Úřady sociálního zabezpečení byly nahrazeny UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen - angl. Institute for Employee Benefits Schemes). Tento úřad již není jen výplatním místem dávek v nezaměstnanosti, ale je navíc zodpovědný za aktivizační programy, které je ovšem povinen zajistit od privátních poskytovatelů. Skutečnost, že aktivizační programy jsou zajišťovány čistě od privátních poskytovatelů, je v evropské perspektivě poměrně unikátní (Berkel, Graaf, 2011).

V průběhu prvních let po zavedení tohoto opatření výrazně vzrostl počet klientů umístěných do aktivizačních programů, nicméně výsledky programů byly obecně zklamáním. Podle De Koninga byla problémem malá znalost trhu a potřeb klientů, což je nezbytná podmínka pro uzavření smluv s poskytovateli kvalitních služeb. Navíc na trhu vítězila nejnižší cena často na úkor kvality a poskytovatelé tak postupně přestávali inovovat své programy, slevili ze svých kvalit a přestali se zaměřovat na nejhůře umístitelné klienty (Berkel, Graaf, 2011). Dalším problematickým aspektem byl fakt, že platby za reintegrační služby jsou prováděny po částech podle úspěšnosti práce s klientem, tím je podporován přístup, který se zaměřuje především na výsledky. Tento přístup tak vedl k menšímu zájmu poskytovatelů o spolupráci, stejně tak se snížily počty nákladných dlouhodobých rekvalifikačních programů (Koeltz, 2013).

Ve snaze o zkvalitnění služeb byl z tohoto důvodu v roce 2004 zaveden systém tzv. Individual Reintegration Agreements (IRO), systém voucherů, které mohli klienti využít na reintegrační služby dle vlastního výběru. Tento krok opět zvýšil počet poskytovatelů reintegračních služeb, protože dal příležitost i menším agenturám a organizacím a zároveň nabídl klientům možnost výběru (Koeltz, 2013). V rámci tohoto opatření také došlo ke zrušení povinnosti obecních úřadů spolupracovat s privátními poskytovateli. Díky tomu získaly úřady v poskytování aktivizačních opatření autonomii. Spolu s tímto opatřením byl také UWV donucen změnit svůj přístup a objevil se zřetelný trend, kdy se úřady snaží o upevnění své pozice v aktivizačních procesech. Došlo k zintenzivnění monitoringu klientů, kteří spolupracují s privátními poskytovateli, a také k výraznějším zásahům do obsahu individuálních aktivizačních programů (Berkel, Graaf, 2011).

Zajišťování reintegračních služeb bylo svěřeno do rukou privátních poskytovatelů

a Nizozemsko se stalo známé hojným využíváním kontraktualismu v oblasti aktivizačních služeb a služeb zaměstnanosti. Až na určité výjimky došlo ke zrušení státem poskytovaných programů aktivní politiky zaměstnanosti, které měl původně na starosti úřad veřejných služeb zaměstnanosti (Berkel, Graaf, 2011). Cílem tohoto kroku nebylo jen dosažení větší rozpočtové efektivnosti, ale také snaha o pozvednutí kvality služeb, což bylo něco, v čem vláda v minulosti selhávala. Po reformách se Nizozemsko stalo zemí, která je příkladem použití tržních principů při umísťování uchazečů a zajišťování reintegračních programů pro klienty. V oblasti veřejných služeb zaměstnanosti je nyní uzavírání smluv s externími poskytovateli důležitým instrumentem pro umístění klientů zpět na trh práce (Sol, Hoogtanders, 2005). Dalekosáhlé vládní reformy vedly k výraznému nárůstu počtu osob, které se zúčastnily programů aktivní politiky zaměstnanosti. Nedostatky však zůstávají v oblasti aktivizace osob dlouhodobě nezaměstnaných. Je otázkou budoucnosti, jak se bude tato problematika dále vyvíjet (Berkel, Graaf, 2011).

#### Závěr

Závěrem můžeme říci, že každá z vybraných zemí přistupovala k reformě trochu odlišně s ohledem na historický a sociální kontext. Pokud bychom se měli vrátit k typologii Considina (2001), můžeme vidět, že německý systém je stále příkladem procedurálního systému řízení. Systém poskytování veřejných služeb zaměstnanosti se posunul směrem k zapojení municipalit a celkově došlo k modernizaci celého systému, způsob řízení však nadále zůstal výrazně hierarchický. Ve Finsku je uplatňován systém podobný síťovému řízení, funguje zde poměrně decentralizovaný systém řízení a dále pak také výrazná spolupráce s neziskovými organizacemi a samosprávou. V Nizozemsku systém tíhne k tržnímu řízení služeb zaměstnanosti, které je typické výraznou privatizací a snahou o minimální regulaci trhu ze strany státu.

#### Literatura:

- ARNKIL, Robert. *The Active Labour Market Policy Reform - The Second Wave*. [online]. Arnkil dialogues, May 13-14, 2004, [24-06-2014]. Dostupné z [www <http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/finland%2004/HCI\\_FIN04.pdf>](http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/finland%2004/HCI_FIN04.pdf)
- ARNKIL, Robert. *Public Employment Service Reform of Finland in a Nordic Perspective*. in: Domenico Germana Di, Spattini Silvia. *New European Approaches to Long-term Unemployment: What Role for Public Employment Services and what Market for Private Stakeholders?* Kluwer Law International, 2008, pp: 137-155, ISBN 978-90-411-2614-6 [online] Dostupné z [www <http://rokan.uni.no/nav/files/Arnkil-NAV-seminar07.pdf>](http://rokan.uni.no/nav/files/Arnkil-NAV-seminar07.pdf)
- BERKEL, Rik van and Willibrord de GRAAF. *The Liberal Governance of a Non-Liberal Welfare State? The Case of the Netherlands*. In: BERKEL, Rik van, Willibrord de GRAAF and Tomáš SIROVÁTKA. *The governance of active welfare states in Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2011, ISBN 978-0-230-28026-7.

BERNHARD, Sarah and WOLFF, Joachim. Contracting out placement service in Germany: Is assignment to private provider effective for needy job-seekers? *IAB Discussion Paper*. German Federal Employment Agency, 2008, No. 5.

CONSIDINE, Mark. *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge University Press, 2001. ISBN 978-0-521-00052-9

DINGELDEY, I. Fragmented Governance Continued: the German Case. In: BERKEL, Rik van, Willibrord de GRAAF a Tomáš SÍROVÁTKA. *The governance of active welfare states in Europe*. New York: Palgrave Macmillan, c2011, pp. 62-84. ISBN 02-302-5200-1.

EICHHORST, Werner a kol. Activating Labor Market and Social Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. *IZA Discussion Papers*. 2010, No. 2514.

Federal Employment Agency. About Us. *Bundesagentur für Arbeit*. [online] [15-12-2014] Dostupné z [www <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/AboutUs/StructureandOrganisation/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI515635>](https://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/AboutUs/StructureandOrganisation/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI515635)

KARJALAINEN, Vappu a SAIKKU, Peppi. Governance of Integrated Activation Policy in Finland. In: BERKEL, Rik van, Willibrord de GRAAF a Tomáš

SÍROVÁTKA. *The governance of active welfare states in Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 216-236. ISBN 02-302-5200-1.

KEMMERLING, Achim and Oliver BRUTTEL. New politics in German labour market policy?: The implications of the recent Hartz reform for the German welfare state. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2005, No. SP I 2005-101, s. 23. ISSN Nr. 1011-9523.

KNUTH, Matthias and LARSEN, Flemming. Increasing Roles for Municipalities in Delivering Public Employment Services: The Cases of Germany and Denmark. In: *European Journal of Social Security*, Vol. 12, No. 3, 09.2010, p. 174-200.

KOELTZ, D. Delivering public employment services: which model works best? In: Heyes, J., Rychly, L. (eds.) *Labour Administration in Uncertain Times. Policy, Practice and Institutions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, pp 163-193. ISBN 978-92-2-127489-6.

KONLE-SEIDL, Regina. Changes in the governance of employment services in Germany since 2003. *IAB Discussion Paper*. [online] German Federal Employment Agency, 2008, No. 10. [24-6-2014] Dostupné z [www http://www.iab.de/966/section.aspx/Publikation/k080226n01](http://www.iab.de/966/section.aspx/Publikation/k080226n01)

RÄISÄNEN, Heikki, ALATALO, Johanna, HENRIKSEN Kristian Krüger, ISRAELSSON Torbjörn, KLINGER, Sabine. *Labour Market Reforms and Performance in Denmark, Germany, Sweden and Finland*. Ministry of Employment and the Economy. 2012. ISBN 978-952-227-620-9.

ROUPCOVÁ, Noemi. Organizace správy služeb zaměstnanosti ve Spolkové republice Německo. Vystoupení na konferenci Úloha ministerstev práce a veřejných služeb zaměstnanosti: výzvy a reformy v České republice a v zahraničí. Praha. 3.4.2014.

SOL Els and HOOGTANDERS, Yolanda. Steering by Contract in the Netherlands: New Approaches to Labour Market Integration. In: SOL, Els and WESTERVELD, Mies. *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*. Netherlands: Kluwer Law International. 2005. ISBN 90-411-2405-5

Tento článek vznikl v rámci grantového projektu „GAUK č. 878413“.

Autorky Klára Výborná a Miriam Kotrusová působí na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy.

## Statistiky a analýzy

# Inspekce kvality poskytování sociálních služeb v České republice v období 2012–2014

Miloš Sládek

**Kvalita poskytování sociálních služeb je v ČR zajišťována systémem inspekcí. Od 1. 1. 2012 došlo v této oblasti k systémové změně, konkrétně k převodu předmětné agendy z krajských úřadů na krajské pobočky Úřadu práce ČR (dále jen „KP ÚP“). K 31. 12. 2014 jejich působnost v této oblasti končí a inspekce byly od 1. 1. 2015 převedeny do gesce Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Je tedy vhodné provést zhodnocení působení KP ÚP v oblasti inspekcí během tohoto tříletého období.**

Postup při inspekcí poskytování sociálních služeb ve zmíněném období upravoval i metodický pokyn 1/2012<sup>1</sup>. V něm uvedený způsob ukládání opatření k nápravě zjištěných nedostatků je neurčitý a umožňuje různé výklady: „Přitom se doporučuje, aby byla opatření formulována u takových zjištění, která mají zásadní vliv na úroveň kvality poskytované sociální služby“. Posouzení míry zásadního vlivu probíhalo individuálně, podle úsudku inspektorů. Do 31. 12. 2011 existovala tzv. „zásadní kritéria“ SQSS<sup>2</sup>, která musela být splněna nejméně na 2 body, čili hodnocení 2 body postačovalo i u takových oblastí SQSS, které měly zásadní vliv na kvalitu služby (např. ochrana práv uživatelů apod.). Od účinnosti výše zmíněného metodického pokynu začal však narůstat počet poskytovatelů sociálních služeb, jimž inspekce ve velké míře a nepředvídatelně ukládala opatření u těchto kritérií SQSS, což je v rozporu s požadavkem na právní jistotu poskytovatelů.

Vzhledem k četným dotazům poskytovatelů sociálních služeb<sup>3</sup> a důležitosti zajištění jednotného postupu při inspekcích jsem požádal Generální ředitelství Úřadu práce ČR (dále jen „GR ÚP ČR“) o vypracování stanoviska k ukládání opatření u kritérií SQSS hodnocených 2 body. Ve stanovisku GR ÚP ČR ze dne 19. 2. 2014 je uvedeno: „... Pokud je u poskytovatele naplnění konkrétního kritéria standardu hodnoceno na 2 body, termínované opatření inspekce neukládá.“ Na

toto stanovisko, které jsem přenesl do praxe, pak poskytovatelé sociálních služeb odkazovali při podávání námitek proti uloženým opatřením. Vzhledem k tomu, že odvolací orgány na toto stanovisko nereflaktovaly (poukazovaly na Metodický pokyn č. 1/2012), jsem vedl další jednání s GR ÚP ČR, které dne 27. 8. 2014 vydalo ve věci druhé stanovisko, které zcela mění předchozí stanovisko a ukládání opatření u kritérií SQSS hodnocených 2 body připouští jako možné, viz citace: „... S uloženým opatřením u kritéria SQSS hodnoceného dvěma body Úřad práce ČR - generální ředitelství souhlasí.“

S odkazem na shora uvedené jsem realizoval monitoring aplikovaných postupů jednotlivých KP ÚP při inspekcí, konkrétně ukládání opatření u kritérií SQSS hodnocených 2 body (průzkum za období od 1. 1. do 30. 6. 2014 u všech /14/ KP ÚP v ČR), z něhož vyplynulo, že nepostupují jednotně a v praxi jsou uplatňovány tři varianty hodnocení:

- a) neuložení žádného opatření u kritérií hodnocených 2 body (např. KP ÚP Karlovy Vary),
- b) uložení opatření u kritérií hodnocených dvěma 2 body ve výjimečných případech (např. KP ÚP Brno),
- c) uložení opatření u kritérií hodnocených dvěma 2 body téměř u každé inspekce (např. KP ÚP Pardubice).

Z uvedeného je zřejmé, že ukládání opatření u kritérií SQSS hodnocených 2 body není zajišťováno na území ČR jednotně

a dochází tak k nerovnému hodnocení poskytovatelů sociálních služeb, resp. k ukládání termínovaných opatření k „domnělým“ kontrolním zjištěním.

Hlavní problém nastaveného systému „měření“ kvality je, že mezi inspektory neexistuje dostatečná shoda ve výkladu kritérií SQSS, z čehož rezultuje i nesoulad v hodnocení. Poskytovatelé sociálních služeb si mezi sebou porovnávají protokoly o inspekcí a nacházejí stejné situace, které u jednoho poskytovatele jsou hodnoceny jako v souladu s SQSS a u jiného poskytovatele zcela naopak. V případě, že poskytovatelé na tuto rozdílnost při podávání námitek upozorňují, tak se jim od odvolacích orgánů dostává odpovědi ve stylu: „Zákon o státní kontrole neumožňuje inspekčnímu týmu přihlížet k jiným skutečnostem, než jaké zjistí v průběhu konkrétní kontrolní činnosti. Přihlížet k nálezům jiných kontrolních skupin zákon o státní kontrole rovněž neumožňuje a není jimi ani vázán.“<sup>4</sup> I tyto reakce inspekčního (odvolacího) orgánu snižují význam inspekcí, které je třeba provádět transparentně a jednotně na celém území ČR.

Při uskutečňování inspekcí často převažuje byrokratický přístup, tedy kontrola „papíru“, nad hodnocením praxe. Úroveň poskytování sociálních služeb je posuzována podle různých formulářů, metodických postupů, vnitřních směrnic, dotazníků apod., což znesnadňuje profesní praxi, brání utváření kladných vztahů a svědčí spíše o organizač-

ním zájmu o kvantitu než o kvalitu (Baldwin, 2000).<sup>5</sup> Jak uvádí Kocman, Paleček (2013, s. 24): „*Toto lpění na determinující funkci písemných postupů však rovněž přispívá k formalismu.*“<sup>6</sup> Uspokojivé vyřešení korelace formy a obsahu souvisí hlavně s otázkou objektivního poznání skutečnosti. Přílišné zaměření na písemné materiály kontrolovatelného poskytovatele sociálních služeb ve výsledku neodráží skutečnou kvalitu poskytované péče. Dokonalá písemně zpracovaná pravidla sama o sobě ještě nezajistí kvalitu služby. Péče důsledně zajišťovaná podle SQSS s sebou inherentně nese riziko formálnosti. Jak ostatně upozorňuje Michalík (2008, s. 28): „*Standardy jsou vhodné jako ideové a cílové korektiv, nikoliv jako podklad normativního řešení problematiky.*“<sup>7</sup> Míra této formálnosti se odvíjí především od profesní a etické vyspělosti pracovníků, kteří SQSS v jednotlivých sociálních službách aplikují do praxe, a dále těch, kteří tento proces kontrolují, tedy inspektorů. Kvalitu sociálních služeb zkrátka nelze postihnout výlučně formálně byrokratickými kritérii.

Přesunem inspekční činnosti na Úrad práce ČR se do té doby relativně stabilní systém inspekci (zejména z personálního hlediska) znovu částečně destabilizoval, což vedlo mimo jiné k celkovému poklesu realizovaných inspekci. V roce 2013 byl sice realizován větší počet inspekci než v roce 2012, ale v roce 2014 bylo jejich provádění ovlivněno připraveným převodem agendy pod MPSV, takže plány inspekci na druhé pololetí r. 2014 byly redukovány. Korektnější je proto analyzovat celková data za období 2007 až 2014, která ukazují, že ročně je provedena inspekce přibližně u 3 % zaregistrovaných sociálních služeb (jedná se o inspekci hloubkovou nebo základní, nejsou započítány inspekce opakované - následné). Inspekce probíháji osmým rokem a dosud nebyli zkontrolováni všichni poskytovatelé, přičemž se na počátku uvažovalo o pravidelné kontrole 1x za tři roky, což bylo později posunuto na 1x za pět let, ale ani tento interval není za současných podmínek reálný. Současný systém umožňuje provedení inspekce u poskytovatele přibližně 1x za 30 let, což rozhodně nepřináší požadovanou míru efektivit, ale naopak to celý systém inspekci devaluje.

Podle ust. § 16 odst. 1) zák. č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, bylo do 31. 12. 2013 povinností inspektorů seznámit vedení poskytovatele sociálních služeb s obsahem protokolu o inspekci a předat jim stejnopis protokolu. Od 1. 1. 2014 s účinností nového zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, již není povinností inspektorů seznámovat poskytovatele s protokolem o inspekci. Protokol o inspekci je tak doručován poštou dodatečně, často až za několik týdnů. Předchozí postup byl pro poskytovatele lepší, protože bylo možné provést celkové závěrečné shrnutí a obě strany měly prostor se k věci vyjádřit a případně ještě specifikovat svá stanoviska. „Nová“ praxe v posílání protokolů poštou mnohdy až dva měsíce<sup>8</sup> po provedení inspekci je jen dalším dílkem v mozaice zhoršování kvality samotného procesu inspekční činnosti.

Důležitým aspektem ovlivňujícím výkon a kvalitu inspekci je způsob odměňování inspektorů, zejména inspektorů specializovaných odborníků<sup>9</sup> (dále jen „ISO“). Současný systém založený na počtu odpracovaných hodin nevede k zvyšování efektivnosti a produktivity systému inspekci, neboť čím kratší dobu ISO pracuje, tím menší je jeho odměna za vykonanou práci. Proto jsou při inspekci časté „diskuse“ inspektorů se zaměstnanci poskytovatelů, při nichž je např. rozebírána formulace jedné věty v několikastránkovém vnitřním dokumentu poskytovatele, a následně vypracovávání protokolu o inspekci v rozsahu desítek stran. Výdělek ISO je přímo závislý na délce trvání inspekce, přičemž je nastaven hodinový tarif ve výši 350 Kč<sup>10</sup> a je určena orientační „horní“ hranice 44 hodin na jednu inspekci, což činí celkovou částku 15 400 Kč. Pokud se na odměňování inspektorů podíváme z pozice vedoucího inspekčního týmu, tedy inspektora úředníka KP ÚP<sup>11</sup>, je jeho průměrný měsíční hrubý plat nižší než odměna pro ISO za 2 provedené inspekce (třídenní). Odměna ISO zastávajícího pozici člena inspekčního týmu je tak v evidentním hrubém nepoměru k odměně vedoucího inspekčního týmu. Pojem inspektor specializovaný odborník nemá žádnou právní relevanci. O tom, kdo je ISO, rozhoduje výhradně komise MPSV, přičemž kvalifikační předpoklady a odborná způsobilost nejsou upraveny právním předpisem. Pokud žádá poskytovatel při inspekci ověření totožnosti přítomných ISO, aby mohl ověřit, zda jsou uvedeni na pověření k inspekci, prokazuje se ISO občanským průkazem. ISO ve většině případů svoji činnost vykonávají ve vedlejších pracovním poměru při svém současném jiném hlavním zaměstnání (buďto na ŽL, DPP nebo DPČ).<sup>12</sup>

Po osmi letech fungování inspekce je třeba si položit otázku, jak se podílí inspekce na zvyšování kvality v sociálních službách, když sama kvalita výkonu inspekce klesá. V této souvislosti je nutné zabývat se více ekonomickým hlediskem a pečlivě porovnat náklady a benefity inspekce.

Pokud připustíme výklad, který je zakomponován do většiny v současné době používaných systémů hodnocení kvality, že totiž v popředí stojí tzv. subjektivní kvalita z hlediska uživatele, potom je jasné, že tento fenomén nemůže dostatečně postihnout realizovaná inspekce podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole. Zásadní rozpor lze tedy spatřovat v tom, že je při inspekci postupováno v režimu státní kontroly, přičemž se kontroluje úroveň plnění něčeho, co je stanoveno jen velmi obecně a neurčitě. V režimu státní kontroly by se mělo sledovat jen plnění objektivně kontrolovatelných kritérií, to znamená pouze to, jestli poskytovatel sociální služby splňuje podmínky registrace. Sledování kvalitativních ukazatelů je v rámci státní kontroly velice obtížně realizovatelné, a proto je nezbytné zabývat se vážně myšlenkou změny režimu inspekce kvality poskytování sociálních služeb (Sládek, 2013).<sup>13</sup> Jak uvádí Zeithamlová a Parasuraman (2004), jejichž definice patří mezi nejcitovanější, kvalita služby

je nejčastěji definována jako rozdíl mezi očekáváním uživatelů týkajícím se služby a jejich vnímáním aktuálního (skutečného) výkonu služby.<sup>14</sup>

Podle ust. § 99 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, se kvalita sociálních služeb při výkonu inspekce ověřuje pomocí SQSS. Obsah SQSS je vymezen velmi obecně (a pro 33 druhů sociálních služeb jednotně) vyhláškou č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, a žádný jiný obecně závazný právní předpis obsah ani formu SQSS neupravuje.

Na národní úrovni neexistují „kvalitativní standardy“ jednotlivých služeb a povinností každého poskytovatele sociálních služeb je vytvořit si vlastní kvalitativní standardy, jejichž dodržování je posléze kontrolováno.<sup>15</sup>

Obecně „měřitelnost“ jednotlivých kritérií SQSS nestojí na nějaké pevně ustavené metrice nebo závazných výkladech či ukazatelích, nýbrž na jejich interpretaci. Nutno akcentovat, že žádná stabilní inspektorská interpretace neexistuje a výklady kritérií SQSS se liší, nejen podle krajů, ale i v rámci krajů podle složení inspekčních týmů, kdy vliv má to, jaký výklad předmětného kritéria SQSS dotyčný inspektor momentálně zastává a při kontrole vyžaduje. Výkon inspekce je v současné době výkonem státní kontroly a má se tedy posuzovat jen plnění povinností stanovených zákonem nebo na základě zákona. Ovšem praxe vypadá jinak a tvrzezá porušení povinností poskytovatelů ze strany inspektorů jsou odvozená převážně z nesouladu zjištěných skutečností (SQSS) se subjektivním názorem inspektorů na to, jak má „správné“ plnění SQSS vypadat.

Ke známkám právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelný princip právní jistoty. Jeho nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci, v tomto případě inspekce kvality poskytování sociálních služeb v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Současný systém inspekce, resp. výsledná hodnocení sociálních služeb ze strany inspektorů „právní jistotu“ v požadované míře nezaručují.

S odkazem na výše uvedené je zcela zřejmé, že model státní kontroly je pro výkon inspekce kvality poskytování sociálních služeb nevhodný.

V příspěvku jsou uvedeny pouze identifikované problematické aspekty, které mají podle mého názoru principiální vliv na kvalitu systému inspekce poskytování sociálních služeb. Vyjma ukládání opatření u kritérií SQSS hodnocených 2 body a nepředkládání protokolů z inspekce při ukončení inspekce na místě, přesahují sledované období 2012 až 2014, na které jsem se zaměřil. V podstatě trvají od počátku provádění inspekci, tedy od roku 2007. Mým cílem bylo upozornit na to, že k původním nedostatkům v systému inspekce, které stále existují, za poslední tři roky přibýly další. Nastíhenně sporné aspekty (koncepční chyby) jsou tak v procesu inspekční činnosti dlou-



hodobě ustáleny, což může důvodně vést k neúčelnému vynakládání finančních prostředků a neefektivnosti inspekcí vůbec.

- 1 Metodický pokyn č. 1/2012 k provádění inspekce poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, pro Úřad práce ČR, ze dne 1. 2. 2012, (účinnost od 15. 2. 2012) a dále Dodatek k metodickému pokynu č. 1/2012, ze dne 14. 6. 2013, (účinnost od 1. 8. 2013).
- 2 SQSS = Standardy kvality sociálních služeb.
- 3 Působím jako konzultant pro sociální služby (nezávislý odborník zapsaný v registru Asociace poskytovatelů sociálních služeb České republiky).
- 4 Viz např. Rozhodnutí o námitkách Č. j.: MPSV-UP/10625/13/PA, ze dne 22. 3. 2013, str. 4.
- 5 BALDWIN, M. *Care Management and Community Care: Social Work Discretion and the Construction*

*of Policy*. Aldershot: Ashgate, 2000. 196 s. ISBN 0-7546-1283-X.

- 6 KOCMAN, D., PALEČEK, J. *Formalismus a inspekce kvality sociálních služeb. Zpráva z kvalitativního šetření*. Praha: SKOK, 2013. 43 s. ISBN neuváděno.
- 7 MICHALÍK, J. *Smluvní vztahy v sociálních službách*. Praha: Studio Element, 2008. 210 s. ISBN 80-903658-1-7.
- 8 Viz ust. § 12 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.
- 9 Inspektor specializovaný odborník (ISO) - v praxi se lze setkat též s označením externí inspektor.
- 10 Do 31. 12. 2011 byl tarif nastaven na 500 Kč / 1 hodina výkonu práce ISO (za třídenní inspekci, včetně domácí přípravy, dosahovala odměna ISO až 22 000 Kč).
- 11 Srovnej: Aktuální průměrný hodinový plat u pracovníka krajské pobočky Úřadu práce, zařazeného na pracovní pozici - inspektor kvality sociálních slu-

žeb (oddělení kontrolně právní, referát specializovaných kontrol) činí 140 Kč.

- 12 Srovnej: Aktuální prům. plat zaměstnance Nejvyššího kontrolního úřadu zařazeného na pozici kontrolor (s VŠ vzděláním) činí 225 Kč za 1 hodinu výkonu práce.
- 13 SLÁDEK, M. *Inspekce kvality v rezidenčních zařízeních sociálních služeb - etické aspekty*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta humanitních studií, 2013. 222 s. ISBN 978-80-87398-37-1.
- 14 ZEITHAML, V. A., PARASURAMAN, A. *Service Quality*. Cambridge, Massachusetts: Marketing Science Institute, 2004. 86 s. ISBN 978-0965711432.
- 15 MOLEK, J. *Řízení organizací sociálních služeb - vybrané problémy*. Praha: VÚPSV, 2013. 254 s. ISBN 978-80-7416-083-7.

*Autor působí jako metodik sociálních služeb a sociální práce.*

## Poznatky z praxe

### Aktivizační programy pro uchazeče o zaměstnání z prostředí sociálně vyloučených lokalit. Poznatky z praxe Agentury pro sociální začleňování

Alena Zieglerová

**Domů, ulic a čtvrtí, kde žijí na jednom místě převážně chudí lidé, v České republice přibývá. Obcí, které problém koncentrace chudoby musí řešit, je odhadem čtyři sta. Sociálně vyloučených lokalit, jak jsme si zvykli tato místa nazývat, je ještě více a panují o nich různé představy, často zkreslené. Například že v nich žijí prakticky všichni čeští Romové, což není pravda. Kvalifikované odhady o počtu Romů v ČR v porovnání s celkovým počtem obyvatel sociálně vyloučených lokalit a poměrem Romů mezi nimi dokazují, že většina Romů žije běžným způsobem života. Je však pravdou, že mezi chudými obyvateli vyloučených lokalit Romové převažují, což vede ke zhoršování jejich obrazu jakožto lidí, kteří nikdy nebudou pracovat, protože jim vyhovuje snadný život na dávkách. Pojďme se tedy podívat na fakta a poznatky z praxe Agentury pro sociální začleňování, která od svého vzniku v roce 2008 působila či dosud působí ve více než 60 obcích a mikroregionech Čech, Moravy i Slezska.**

#### Nezaměstnanost v sociálně vyloučených lokalitách

V roce 2006 vydalo Ministerstvo práce a sociálních věcí analýzu<sup>1</sup> mapující sociálně vyloučené lokality v České republice zpracovanou společností GAC, spol. s r. o. Jedním z výstupů analýzy byla mapa sociálně vyloučených lokalit známá jako tzv. Gabalova mapa.<sup>2</sup> Tento počín vedl tehdejší vládu k založení Agentury pro sociální začleňování a přispěl k zintenzivnění řešení dosud opomíjeného problému. Na druhou stranu, jak to tak bývá, došlo i k řadě zkreslení a nedorozumění.

V letech 2007–2013 vznikaly, především za účelem možnosti čerpat prostředky z EU, obdobné analýzy na místní a regionální úrovni. Jedna analýza od druhé přebírala tezi, že v sociálně vyloučených lokalitách je obvykle 90–100% míra nezaměstnanosti. V důsledku špatně dostupných dat z úřadů práce v po-

třebné podrobnosti, a také kvůli nutnosti zachovávat zákon o ochraně osobních údajů, šlo ve většině případů jen o nezpochybňovaný předpoklad, který napomáhal nenápadně šířit mýtus o prakticky úplné nezaměstnanosti v místech, kde žijí Romové, potažmo chudí lidé.

Podrobnější analytická data byla uplatněna při předkládání regionálních individuálních projektů samotných úřadů práce. V projektu mosteckého úřadu práce „Podpora zaměstnanosti v sociálně vyloučených lokalitách Mostecka“, který byl v roce 2009 zpracován v součinnosti s lokálním partnerstvím Agentury pro sociální začleňování, bylo prokázáno, že se ve vybraných ulicích a čtvrtích míra nezaměstnanosti pohybuje mezi dvou- až pětinasobkem průměru obcí, na jejichž území se nacházejí (šlo o Most, Litvínov, Obrnice a Bečov). Míra nezaměstnanosti ne vyšší než 35 % byla v té době zaznamenána v rozsáhlejších celcích

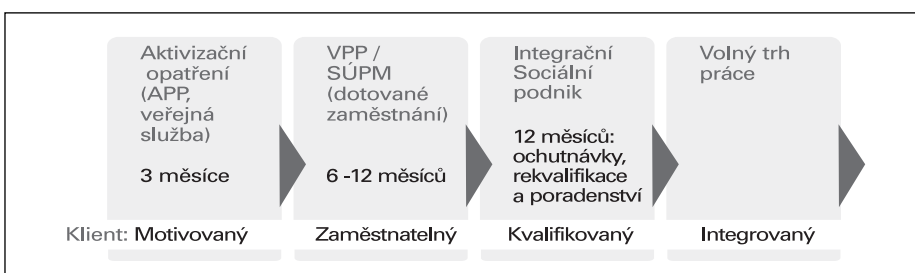
typu litvínovského sídliště Janov či mosteckého sídliště Sedmistovky, zatímco velmi vysoká (až 95 %) byla v segregovaných ubytovných a areálech pro neplatiče nájemného.

Také situační analýzy prováděné Agenturou pro sociální začleňování v letech 2010–2012, a zejména pak v roce 2013, původní obraz o nepracujících chudých zpochybnily. Podrobná zkoumání na vybraných adresách dokazují míru nezaměstnanosti v sociálně vyloučených lokalitách v rozmezí 30–60 % (např. Krnov v Moravskoslezském kraji 29 %, Nové Sedlo na Sokolovsku 40 %, Šternberk v Olomouckém kraji 53 %).<sup>3</sup>

Vyšší míra nezaměstnanosti v sociálně vyloučených lokalitách ukazuje na kumulaci problémů, s nimiž je třeba místním pomoci, aby se zlepšil jejich přístup na trh práce. Na druhou stranu je zřejmé, že problém zvýšené nezaměstnanosti nesouvisí jen s nedostatečnou připraveností uchazečů o zaměstnání pracovat, ale také s dostupností zaměstnání v místě bydliště a bezprostředním okolí. Jde tedy o problém do značné míry řešitelný lokálními sítěmi zaměstnanosti na úrovni obcí, v zájmu všech jejich nezaměstnaných občanů.

#### Aktivace jako první stupeň postupného zaměstnávání

Krupka na Teplicku, Jirkov a Kadaň na Chomutovsku, Moravský Beroun, Šternberk a Mikulovice na Olomoucku - to jsou jen některé



Systém postupného zaměstnávání, zdroj: Agentura pro sociální začleňování

příklady obcí, kde Agentura pro sociální začleňování přispěla k propojení místních aktérů a vytvoření lokální sítě zaměstnanosti. Síť se vyznačuje tím, že její jednotlivé články jsou si vzájemně rovny, tedy nikdo není nikomu podřízen, ale všichni pracují v součinnosti a dle svých kompetencí na dosahování společně dohodnutých cílů. Lokální síť zaměstnanosti se obvykle neobejde bez sociálního odboru obce, kontaktního pracoviště Úřadu práce, dluhové poradny, neziskových organizací poskytujících v místě terénní sociální služby a dalších institucí včetně místních podnikatelů a firem. Cílem lokální sítě zaměstnanosti je vytváření podmínek pro snižování místní nezaměstnanosti nastavením a využíváním systému tzv. dostupného zaměstnávání.

**Prostupné zaměstnávání** je systém na sebe navazujících stupňů podpory tvořených nástroji aktivní politiky zaměstnanosti, které při využití individuálního přístupu a asistence dokážou postupně „dovést“ uchazeče o zaměstnání s kumulací znevýhodnění od počáteční fáze aktivizace přes dotované zaměstnání u obcí a jimi zřízených organizací, ideálně též u integračních sociálních podniků, až na volný trh práce, bez potřeby další pomoci.

Zaměříme se nyní jen na první fázi celého procesu, již je aktivizace člověka žijícího v prostředí sociálního vyloučení. Jde o to, aby se uchazeč o zaměstnání (a často zároveň klient sociální služby) rozhodl přijmout nabídku Úřadu práce a obce k zapojení se do činnosti, které sice ještě nejsou plnohodnotným zaměstnáním, ale znamenají šanci na vymanění se z letargie a zahájení spolupráce s odborníky na postupném překonávání bariér pro nástup do zaměstnání, k nimž patří především dluhy, absence nebo riziko ztráty důstojného bydlení, závislosti, trestní minulost a další problémy.

Pracovníci veřejných služeb zaměstnanosti zpravidla o fázi aktivizace uvažují jako o vytváření, udržování či posilování pracovních návyků. To je však značně zjednodušující pohled. Nejde totiž jen o to, aby nezaměstnaní nezůstávali doma, kde si odvyknou vstávat ráno do práce. Mnoho z nich ráno do práce vstává a téměř nikomu není nutno vysvětlovat, že peníze se musí vydělávat. Oproti představám široké veřejnosti se ze sociálních dávek většina rodin neuživí, natož aby se měly dobře, takže různé formy „brigád“ a nárazové práce jsou každému práceschopnému muži čelícím chudobě (někdy i ženě, pokud se pro ni najde příležitost) dobře známou realitou. V aktivizační fázi jde o víc než o návyk chodit do práce. Především jde o důvěru lidí dosud odkázaných na své pololegální či nelegální (ale dostupné) aktivity a solidaritu širší rodiny, že po krátkodobém zaměstnání u obce s minimálním nebo dokonce negativním efektem na příjem rodiny,<sup>4</sup> bude následovat další, lépe placené zaměstnání a že se vyplácí kvůli aktivizačnímu opatření po určitou dobu odmítat nabídky na práci nelegální, přestože ty jsou zpravidla finančně výhodnější. Také jde o sebedůvěru uchazečů, že pak to „lepší“ zaměstnání zvládnou, často i s dojížděním, změnou rodinného rytmu, rozpočtu (v němž spolu s příjmy porostou i výdaje), hlídáním dětí a dalšími souvisejícími dopady.

V České republice definuje opatření a nástroje aktivní politiky zaměstnanosti zákon o zaměstnanosti.<sup>5</sup> K nástrojům, jejichž smyslem je dle zažitých metodik Ministerstva práce a sociálních věcí aktivizace dlouhodobě nezaměstnaných uchazečů o zaměstnání, patří především veřejně prospěšné práce (VPP) popsané v § 112 odst. 1 tohoto zákona jako „časově omezené pracovní příležitosti spočívající zejména v údržbě veřejných prostranství, úklidu a údržbě veřejných budov a komunikací nebo jiných obdobných činnostech ve prospěch obcí nebo ve prospěch státních nebo jiných obecně prospěšných institucí, které vytváří zaměstnavatel nejdéle na 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců, a to i opakovaně, k pracovnímu umístění uchazečů o zaměstnání“.

Ze samotného textu zákona nijak nevyplývá, že by právě obslužné činnosti ve prospěch obcí měly samy o sobě vést k aktivizaci dlouhodobě nezaměstnaných lidí nebo dokonce k jejich plynulému přechodu na volný trh práce. Přesto jsme opakovaně svědky zklamání ze strany odborné veřejnosti, že se znevýhodnění pracovníci po skončení VPP vracejí do evidence nezaměstnaných.<sup>6</sup> Je přitom nabíledni, že prostým vyplácením mzdových příspěvků bez jakékoli doprovodné péče těžko může dojít ke zlepšení postavení pracovníků při ucházení se o místo na volném trhu práce. Rutinní práce spočívající zpravidla v úpravě veřejných prostranství, trávající osm a půl hodiny denně pět dní v týdnu, nevytváří prostor pro řešení problémů pracovníků a jejich přípravu na přechod jina. Chybí pro to jak profesionální kapacita, tak vzory, protože všichni pracovníci umístění na VPP jsou na tom podobně. V konkurenci uchazečů z prostředí majoritní společnosti a před požadavky běžných firem tito lidé neobstojí.

Aktivizace ve smyslu změny orientace od nelegálního či sekundárního trhu práce k práci legální, pokud možno u běžných firem, vyžaduje kombinaci zaměstnání na zkrácený úvazek v relativně bezpečném prostředí neziskové organizace či obce s odbornou sociální prací, dluhovým a právním poradenstvím.

K zaznamenaným pokusům o toto pojetí aktivizace patřila v České republice v nedávné minulosti následující opatření:

- **zavedení veřejné služby v roce 2009** coby možnosti chudých rodin navšit si částku dávky pomoci v hmotné nouzi společně posuzovaných osob při odpracování 30 hodin měsíčně (změněné však v roce 2012 v represivní nástroj bez možnosti navýšení dávky a koncem téhož roku zrušené nálezelem Ústavního soudu<sup>7</sup>);
- **veřejně prospěšné práce na poloviční úvazek** dle § 20 odst. 3 zákona o zaměstnanosti s cílem kombinovat mzdové příspěvky s poradenskými službami (v praxi však neuplatňované, mj. kvůli technickým obtížím v informačním systému Úřadu práce);
- **pilotáž nového nástroje aktivní politiky zaměstnanosti aktivizační pracovní příležitost (APP)** v průběhu roku 2014 krajskými pobočkami Úřadu práce ČR spočívající v možnosti uchazečů odpracovat ve veřejném zájmu až 40 hodin měsíčně formou

dohody o provedení práce za odměnu 60 Kč/hod. hrubého při současném setrvání v evidenci nezaměstnaných (dle zákona o pomoci v hmotné nouzi bylo však 70 % z čistého výdělku osobě v hmotné nouzi započítáváno do příjmů rozhodných pro přiznání dávek, takže příjmový efekt ze zbývajících 30 % představoval pouhých 15,30 Kč/hod.).

Další pokusy o uchopení aktivizačních opatření v systému českých služeb zaměstnanosti a pomoci v hmotné nouzi jsou prozatím ve hvězdách. Úřad práce ČR aktuálně provádí vyhodnocení pilotáže aktivizační pracovní příležitosti, do níž se Agentura pro sociální začleňování aktivně zapojila předáním průběžného výstupu z evaluace programu dostupného zaměstnávání na Olomoucku, v němž byl nástroj APP využit, Generálnímu ředitelství ÚP ČR. Ministerstvo práce a sociálních věcí současně čeká na schválení senátního návrhu novely zákona o pomoci v hmotné nouzi, na němž se podílelo, kde se počítá s novou úpravou veřejné služby. Agentura předložila vůči tomuto senátnímu návrhu dva pozměňovací návrhy s cílem posílit potenciál veřejné služby odstupňováním míry navýšení dávky dle počtu odpracovaných hodin a snížit část příjmů plynoucích z aktivizačních opatření typu APP, který bude klientům odečten z dávek tak, aby příjmový efekt byl pro uchazeče dostatečně motivační.

Aktivizace funguje jen při respektování reálných potřeb a výchozí situace aktivizovaných osob. Dostatečný příjmový efekt aktivizačních opatření je nezbytnou podmínkou pro jejich rozhodnutí, zda jim dají přednost před relativní jistotou příjmů z nelegální práce. Další podmínkou úspěchu je pak vytvoření prostoru pro důvěru a individuální orientaci klientů v možnostech, jak se postupně díky navazujícímu zaměstnání vymanit z dluhů a dalších obtíží spojených s životem na okraji. Smyslem aktivizačních opatření je připravit klienty na další stupně systému dostupného zaměstnávání, takže cesta pokračování dalšího zaměstnání, typicky formou dotované práce na plný úvazek pro obec či neziskovou organizaci, musí být otevřena všem, kteří podmínky aktivizace zvládnou.

## Příklady fungujících programů aktivizace v rámci dostupného zaměstnávání

Uvedme si nyní příklady aktivizačních projektů a programů, které se na několika místech ČR s přispěním Agentury pro sociální začleňování podařilo či dosud daří realizovat v partnerství krajských a místních pracovišť Úřadu práce, obcí a neziskových organizací.

- **Regionální individuální projekt „Podpora zaměstnanosti v sociálně vyloučených lokalitách Mostecka“ - třetina zaměstnaných ještě po šesti měsících od skončení výplaty mzdových příspěvků**

Doba realizace: 1. 9. 2009–31. 7. 2012  
Úspěch již skončeného projektu spočíval v důsledném zacílení na sociálně vyloučené lokality a v zachování maximální možné míry kulturně citlivého přístupu k jejich obyvatelům - chudým lidem, převážně Romům. Účastníci byli vybíráni ve čtyřech geografic-

kých oblastech a čtyřech cyklech tak, aby skupinky nepřesáhly počet 25 osob a nikdo nemusel dojíždět na delší vzdálenost. Neprobíhala žádná sezení s psychologem, psaní testů, individuální poradenství následovalo až po skupinovém a bylo zaměřeno primárně na problémy, s nimiž klienti na setkání přišli (dluhy, zdraví, péče o rodinu apod.). Účastníci projektu byli po navázání bližšího kontaktu kategorizováni dle doporučení Světové banky zveřejněného v roce 2008,<sup>9</sup> přičemž pro každou z kategorií osob, tj. pro mladé lidi do 25 let, nezaměstnané /prací hledající a neaktivní /demotivované osoby, byl stanoven jiný postup zohledňující reálné potřeby a možnosti cílové skupiny.

Řetězec na sebe navazujících podpor a stupňů zaměstnání byl účastníkům dopředu představen jako cesta, na jejímž konci mají možnost získat 12 měsíců trvající zaměstnání s dotací pro zaměstnavatele, kteří si je poté mohou ponechat i bez příspěvků. Nikdo přitom nezástal na této cestě ponechán svému osudu. V projektu pracovalo 8 odborných poradců pro práci s cílovou skupinou na plný úvazek tak, aby byli dostupní v místě, kde probíhaly projektové aktivity, tedy i při praxi u zaměstnavatelů nebo v rekvalifikačních střediscích. Po nástupu do zaměstnání zůstávali poradci v kontaktu s účastníky i zaměstnavateli a poskytovali oběma stranám potřebnou asistenci.

**Výsledky projektu „Podpora zaměstnanosti v sociálně vyloučených lokalitách Mostecká“:** 476 podpořených osob, z toho 177 zaměstnaných (37%), 162 zaměstnaných ještě 6 měsíců po skončení mzdových příspěvků (34%)

### ● Regionální individuální projekt „Sociálně vyloučené lokality Ústeckého kraje“ - nefinanční partnerství Úřadu práce s 12 nestátními neziskovými organizacemi v 18 sociálně vyloučených lokalitách

Doba realizace: 1. 12. 2012–31. 10. 2015

Projekt<sup>8</sup> je postaven na podobných zásadách jako jeho okresní předobrazy, projekty mosteckého a poslední též děčínského úřadu práce,<sup>10</sup> ale přináší navíc přidanou hodnotu v podobě nefinančního partnerství s nestátními neziskovými organizacemi poskytujícími terénní služby v sociálně vyloučených lokalitách. Došlo k tomu „šťastnou“ náhodou poté, co se realizátorovi, krajské pobočce Úřadu práce v Ústí nad Labem, nepodařilo vysoutěžit hlavního dodavatele služeb a z časových důvodů hrozilo předčasné ukončení realizace projektu. Agentura pro sociální začleňování, která má v projektu pozici spolupracující organizace, navrhla variantu navázání spolupráce s neziskovými organizacemi, které již dobře znala z několikaleté práce v lokálních partnerstvích Ústeckého kraje. Úřad práce provedl změnu projektu, Agentura oslovila vhodné poskytovatele sociálních služeb z řad NNO pro spolupráci, Úřad práce přijal jimi nominované poradce do pracovního poměru na částečný či plný úvazek - dle počtu obstarávaných lokalit - vybavil je, proškolil a do změnového rozpočtu projektu zahrnul i nájemné na prostory přímo v sociálně vyloučených lokalitách, kde nyní probíhá po-

radenská práce. Jde o prostředí klientům známé a dostupné, které je pro ně díky propojení služeb zaměstnanosti s profesionálním poskytováním sociálních služeb zdrojem aktivizace vedoucí k jejich uplatnění na trhu práce.

### ● Průběžné výsledky projektu „Sociálně vyloučené lokality Ústeckého kraje“ k 31. 10. 2014:

V rozpočtu je počítáno s uplatněním nejméně poloviny účastníků na dotovaných pracovních místech po dobu až 12 měsíců, do skončení realizace projektu. Půjde o zhruba 1000 osob z prostředí sociálně vyloučených lokalit Ústeckého kraje. Průběžné výsledky z jednotlivých okresů a obcí ukazují, že rok před koncem realizace projektu již našlo své uplatnění na trhu práce 40–50 % účastníků.

### ● Pilotní program „Prostupné zaměstnávání v Olomouckém kraji“ - jde to i bez evropských dotací

Doba realizace: 1. 3. 2014–28. 2. 2016

Agentura pro sociální začleňování uzavřela na počátku roku 2014 s krajskou pobočkou Úřadu práce v Olomouci smlouvu o součinnosti při realizaci pilotního programu „Prostupné zaměstnávání v Olomouckém kraji“, na jejímž základě je realizován program postavený na logickém poskládání existujících nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti za sebou tak, aby spolu tvořily ucelený program. Rámec podpory je dán též uzavřeným partnerstvím se třemi obcemi (Šternberk, Míkulovice a Hranice) a s několika nestátními neziskovými organizacemi, které v sociálně vyloučených lokalitách na území těchto obcí poskytují terénní sociální služby. V každé z vybraných obcí a v jejich bezprostředním okolí byla provedena řada schůzek. Nejprve se zástupci obcí, místními poskytovateli sociálních služeb a zaměstnavateli, později proběhly též informační schůzky s potenciálními zájemci o vstup do programu z řad nezaměstnaných, sociálně znevýhodněných osob. Počáteční pečlivá příprava a komunikace byla nezbytnou podmínkou správného pochopení smyslu dvouletého programu na všech stranách, která eliminovala riziko vzniku nereálných očekávání.

V období od května do července 2014 podstoupilo všech 60 zapojených účastníků první stupeň programu, jímž byl pilotovaný nástroj Úřadu práce aktivizační pracovní příležitost. V průběhu prvních tří měsíců se 10 z účastníků vyměnilo, a to konkrétně na Hranicku, kde, na rozdíl od ostatních lokalit, poskytovatel sociálních služeb teprve spolu s programem začal působit, takže cílovou skupinu dostatečně neznal. V programu je aktuálně tedy stále 60 plánovaných osob. Pro fázi aktivizace bylo podstatné, že na ni navázala fáze 12 měsíců trvajícího dotovaného zaměstnání u obcí a jimi zřízených organizací formou VPP, jejíž součástí je spolupráce s poskytovateli sociálních služeb na úpravě životních podmínek a postojů účastníků programu tak, aby byli připraveni na další fázi prostupného zaměstnávání. Tím bude přechod od relativně shovívavého prostředí k soukromým podnikatelům a firmám. Zaměstnavatelé z komerční sféry budou moci Úřad práce

požádat o příspěvek na mzdu formou společensky účelného pracovního místa na dobu až 12 měsíců, ale bude se od nich rovněž očekávat, že „ustojí“ práci se znevýhodněnými zaměstnanci, kteří mají dosud zkušenosti převážně z nelegální práce. Mají tedy pracovní návyky, nikoli však ty, které souvisejí s formálním pracovním poměrem. Cílem programu prostupného zaměstnávání je připravit uchazeče na trvalé pracovní uplatnění natolik, aby si je po jeho skončení zaměstnavatelé ve firmách ponechali nebo aby od nich alespoň účastníci odcházeli dostatečně vybaveni kompetencemi, které jim umožní uspět u dalších zaměstnavatelů na otevřeném trhu práce. Součástí smlouvy o programu je ustanovení o průběžné evaluaci dosahovaných výsledků a také o sledování úspěšnosti klientů ještě nejméně půl roku po skončení programu.

### ● Průběžné výsledky pilotního programu „Prostupné zaměstnávání v Olomouckém kraji“:

60 účastníků (osoby ze sociálně vyloučených lokalit, většinou několik let bez formálního zaměstnání), aktuálně ve druhém stupni prostupného zaměstnávání na VPP u obcí a jimi zřízených organizací, 5 spolupracujících neziskových organizací připravuje klienty na patrně nejobtížnější fázi programu, přechod k soukromým firmám.

1 Analýza sociálně vyloučených romských lokalit a absorpční kapacity subjektů působících v této oblasti, k dispozici na <http://www.esfcr.cz/mapa/index-2.html>

2 Mapa sociálně vyloučených nebo sociálně vyloučením ohrožených romských lokalit v ČR, k dispozici tamtéž

3 Situační analýzy jsou ke stažení zde: <http://www.sociálně-zaclenovani.cz/dokumenty/lokality>

4 Viz výzkum „Kdy se práce vyplácí“, který pro Agenturu pro sociální začleňování zpracovalo Multikulturní centrum Praha, k dispozici na <http://www.sociálně-zaclenovani.cz/vyzkum-nizko-hodnocena-zamestnani-se-nemusi-vzdy-vyplatit>

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

6 Např. Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020, kap. 4.2.4 Sociálně vyloučení a osoby s nízkou kvalifikací, str. 17: „Problematiké je rovněž využití stávajících nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti ve fázi uchycení a ‚zafixování se‘ nejvíce ohrožených skupin na volném trhu práce, přičemž je tato fáze klíčová pro trvalé udržení se na trhu práce.“, k dispozici na [http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/strateg\\_zam\\_2020/strategiep2020.pdf](http://portal.mpsv.cz/sz/politikazamest/strateg_zam_2020/strategiep2020.pdf)

7 Nález Ústavního soudu č. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012, k dispozici na [http://nalus.usoud.cz/Search/Get-Text.aspx?sz=pl-1-12\\_1](http://nalus.usoud.cz/Search/Get-Text.aspx?sz=pl-1-12_1)

8 Česká republika: Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů, k dispozici na [http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1224622402506/CZ\\_Roma\\_Employment\\_Full\\_Report\\_in\\_Czech.pdf](http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1224622402506/CZ_Roma_Employment_Full_Report_in_Czech.pdf)

9 Na regionální úrovni má tento projekt své předchůdce a následovníky v podobě projektů „Příležitost dělá(t) zaměstnance“ krajské pobočky ÚP v Ostravě <http://www.esfcr.cz/projekty/prilezitost-dela-t-zamestnance> a „Nový začátek v Karlovarském kraji“ krajské pobočky ÚP v Karlových Varech <http://www.esfcr.cz/projekty/novy-zacatek-v-karlovarskem-kraji>.

10 Anotace projektu „S podporou za práci na Děčínsku“ k dispozici zde: <http://www.esfcr.cz/zakazky/s-podporou-za-praci-na-decinsku>

*Autorka působí v Agentuře pro sociální začleňování, Úřad vlády ČR.*

## Jak nejlépe pomáhat rodinám

Matoušek, O., Pazlarová, H. et. al. *Podpora rodiny. Manuál pro pomáhající profesie*  
Praha: Portál, 2014. 176 s. ISBN 978-80-262-0697-2

Jak autoři uvádějí v předmluvě knihy, texty jejích jednotlivých kapitol vznikly z diskusních příspěvků na otevřeném semináři na téma podpory rodiny, pořádaném katedrou sociální práce Filozofické fakulty Univerzity Karlovy ve školním roce 2012/13. Celého cyklu se vedle studentů účastnili pracovníci státní správy a neziskových organizací, připomínky aktivních účastníků pak byly zohledněny při úpravě původních textů příspěvků. Kniha má sloužit jako manuál pro orientaci a posílení kompetencí profesionálů - sociálních pracovníků, psychologů, sociálních a speciálních pedagogů, lékařů a dalších specialistů, „kteří se angažují v osudech rodiny s těžkostmi“ (s. 14), jakož i úředníků státní správy a samosprávy, kteří o ohrožených dětech a rodinách rozhodují na místní nebo vyšší úrovni. Je určena i studentům příslušných oborů.

Hlavními editory publikace byli Oldřich Matoušek a Hana Pazlarová, dalšími členkami autorského týmu byly pracovnice státních a nestátních organizací zabývajících se ohroženými rodinami - Anna Bartoňová, Alžběta Candia Munoz, Tereza Gardiner, Kateřina Hůlová, Erika Landischová, Michaela Linková, Klára Palme, Hana Šabatová, Šárka Uhlíková, Saša Uhllová, Kateřina Vaculíková, Dana Vrabcová, Petra Wünschová (řazeno abecedně).

Samotný pojem podpora rodiny (family support) je vymezen v úvodní kapitole Oldřicha Matouška Co je podpora rodiny?, a to jak vůči rodinné terapii, tak ve vztahu k dalším pojmům užívaným v tomto významu v zahraničí (např. udržování rodiny - family preservation) nebo v českém prostředí (sanace rodiny). Podpora rodiny má podle Matouška širší záběr než rodinná terapie a využívá některé její prvky. Zatímco rodinná terapie bývá provozovaná většinou ve specializovaných centrech odborníky s příslušnými psychoterapeutickými výcviky, podpora rodiny se v některých fázích kontaktu s rodinou odehrává i v jejím přirozeném prostředí, poskytuje ji širší škála profesí a organizací, a to i se zapojením dobrovolníků. Jednou z cílových skupin podpory rodiny jsou tzv. mnohoproblémové rodiny. Ty podle Matouška představují nejnáročnější klientelu, na niž je však možné ilustrovat, co vše podpora rodiny může obsahovat, jaké cíle si může klást a na co její uplatňování naráží: „Mnohoproblémová rodina má vážné potíže v řadě oblastí svého života včetně příjmů, bydlení, jídla, péče o děti; vyskytují se v ní lidé závislí na návykových látkách, lidé dopouštějící se kriminality, lidé chovající se násilně k členům rodiny, dospělí zanedbávající potřeby

dětí, dospělí zajatí do chronických konfliktů, rezignovaní dospělí apod. Problémy členů rodiny tvoří přitom komplex propojených těžkostí. V každé rodině má unikátní konfiguraci.“ (s. 14)

Matoušek podotýká, že „organizační objektív“ organizací a pracovníků pohybujících se na poli podpory ohrožených dětí a rodin je dán zákonem o sociálně-právní ochraně dětí, „který není zákonem o podpoře rodiny“, což je mnohdy svádí „k zachraňování dětí před vlivem jejich rodičů“ (s. 14). Autor tuto tendenci přisuzuje „státním sociálním pracovníkům“, tedy pracovníkům OSPOD, je však otázkou, do jaké míry se týká jen jich. Zachraňováním dětí před vlivem jejich rodičů v tomto kontextu Matoušek miní především odebírání dětí z rodin, aniž by mu předcházela snaha o podporu rodiny, aby se tomuto krajnímu řešení předešlo, nebo nemuselo být trvalé. Tendenci zachraňovat dítě před vlivem jeho rodičů, ač třeba v mnohem mírnější formě a s jinými důsledky, však může podlehnout i terapeut nebo kdokoliv, kdo přijde s rodinou do kontaktu v rámci své profese či dobrovolné služby, zejména probudí-li v něm jednání rodičů pocit vlastní bezmoci a lítosti vůči dítěti. To se může odrazit v postoji pracovníka k rodině (např. odsuzováním rodičů, i když nahlas nikdy nevysloveným), jeho přístupu (přebíráním nadměrné zodpovědnosti, zvýšenou a kontraproduktivní angažovaností ve prospěch dítěte, překračováním hranic ve vztahu k členům rodiny) a vzájemných vztazích s jednotlivými členy rodiny (nedůvěra, špatný kontakt) a stát se tak další z překážek pozitivní změny v rodině a situace dítěte. Vedle posilování odborných kompetencí tady vyvstává význam kontinuální individuální sebereflexe pracovníka, ale i týmových intervizí a supervizí, které mu mohou pomoci tuto tendenci a vlastní emoce včas reflektovat, uvědomit a zpracovat. Z obecného hlediska by ke změně stávajícího paradigmatu systému péče o ohrožené děti v systém na pomoc, podporu a ochranu dětí a rodin měl do budoucna přispět zákon, který právě připravuje Ministerstvo práce a sociálních věcí. Ten má mj. nahradit zákon o sociálně-právní ochraně dětí a „podpora rodiny“ by měla být součástí (nejen) jeho názvu.

Samotný manuál je členěn do 25 kapitol. První kapitoly (1–8) mají obecnější ráz - najdeme zde základní teze a východiska pro práci s rodinou, na nichž autoři zakládají principy podpory rodiny; rady, které mají usnadnit navázání kontaktu s rodinou; přístupy, techniky a postupy využitelné v průběhu práce s ní; praktická doporučení pro

zajištění bezpečí pracovníka; přehled subjektů spolupracujících na základě současné legislativy na poli sociálně-právní ochrany dětí, jejich rolí a nástrojů (případová konference, individuální plán ochrany dětí atd.) a možnosti podpory rodiny prostřednictvím vyškolených dobrovolníků. Další kapitoly (9–14) jsou věnovány možnostem podpory rodin ve zvládání různých oblastí jejich fungování (zaměstnání, zajištění bydlení, komunikace a vztahy, zdraví a výživa, výchova dětí) a vedení domácnosti. Zbývající kapitoly (15–25) uvádějí čtenáře do kontextu specifik a strategií podpory rodiny s konkrétním problémem jako např.: ohrožení dítěte nevhodnými životními podmínkami, zanedbáváním, týráním a zneužíváním; postižení dítěte; rizikové chování dítěte; domácí násilí; člen rodiny ve výkonu trestu odnětí svobody; závislost na návykových látkách; duševní nemoc; dítě v náhradní výchově; rozvod/rozchod rodičů a spory o děti; ohrožení romské rodiny sociálním vyloučením; i/legální imigrace a integrace cizinců v ČR. Vybrané kapitoly obsahují i základní přehled legislativy vztahující se k dané oblasti.

Jednotlivé kapitoly manuálu jsou zpracovány velmi přehledně, informativně a čtivě. Záměr vytvořit užitečnou příručku pro orientaci a posílení kompetencí pracovníků pomáhajících profesí, kteří přicházejí do kontaktu s ohroženými rodinami, a pro potřeby studentů těchto oborů se autorům nepochybně podařilo naplnit.

Jana Barvíková, VÚPSV, v. v. i.

### Novinky v knižním fondu

**Nezaměstnanost absolventů škol se středním a vyšším odborným vzděláním - 2014.** / Úlovec, Martin - Vojtěch, Jiří

Praha: Národní ústav pro vzdělávání, 2014. - 56 s.

**Demografická ročenka České republiky 2013.**

Praha: Český statistický úřad, 2014. - 349 s. - ISBN 978-80-250-2581-9.

**Understanding global social policy.** / Yeates, Nicola [EDI]

Bristol: Policy Press, 2014. - xviii, 318 s. - ISBN 978-1-44731-024-2.

**Social security law in Poland.** / Światkowski, Andrzej Marian

Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2014. - 218 s. - ISBN 978-90-411-5339-5.

**Alchymie nepojistných sociálních dávek.** /

Průša, Ladislav - Víšek, Petr - Jahoda, Robert  
Praha: Wolters Kluwer, 2014. - 276 s. - ISBN 978-80-7478-528-3.

**Sociální právo České republiky.** / Tomeš, Igor a kol.

Praha: Linde Praha, 2014. - 319 s. - ISBN 978-80-7201-938-0.

**Jak na to - příklady dobré praxe v deinstitucionalizaci.**

Praha: MPSV, 2014. - 75 s. - ISBN 978-80-7421-045-7

Odborný měsíčník Asociace poskytovatelů sociálních služeb ČR

SOCIÁLNÍ SLUŽBY

www.socialnisluzby.eu

## Z obsahu lednového čísla:

- Zdeněk Kašpárek: Valná hromada potřetí zvolila J. Horeckého prezidentem APSS ČR
- Zdeněk Kašpárek: Odborná konference Zdravotnictví 2015
- Aneta Vídurová: Sexuální asistence i v České republice?
- Juliana Hanzová: APSS SR: Aká je cena sociálních služieb na Slovensku?
- E. Čurillová, D. Špinerová, M. Maliňáková: Canisterapia je záležitosťou srdca
- Ing. Daniela Lusková, MPA: Depozita - fakultativní, nebo základní činnost?
- Jakub Žákavec: Hodnocení zaměstnanců, 1. část
- Lenka Waszutová: Tvorba personálních rezerv poskytovatele sociálních služeb
- Adéla Hradilová: VOP: Provádění vyšetření na přítomnost alkoholu či jiných návykových látek v soc. službách

## Z domácího tisku

**Téměř polovina seniorů na Zemi nepobírá penzi.** / KAČEROVÁ, Eva

In: Statistika a my. - Roč. 4, č. 10 (2014), s. 11. MOP (ILO) vydala na konci září 2014 zprávu, že 48 % z celkového počtu osob v důchodovém věku nepobírá žádnou penzi a mnozí ze zbývajících 52 %, kteří důchod dostávají, nepovažují jeho výši za dostatečnou.

**Nové parametry sociálního pojištění pro rok 2015.** / PŘIB, Jan

In: Práce a mzda. - Roč. 62, č. 11 (2014), s. 30-36. :tab.

Stanovení nových parametrů v oblasti důchodového pojištění, nemocenského pojištění a pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

**Jak se bránit při nespokojenosti s poskytnutím sociální služby.** / MACH, Petr - ČIBEROVÁ, Hana - JANECKOVÁ, Eva

In: Právo a rodina. - Roč. 16, č. 11 (2014), s. 11-13.

**Možnosti dosahování oborových zájmů sociální práce v organizacích zaměstnávajících sociální pracovníky.** / BALÁŽ, Roman

In: Sociální práce/Sociální práca. - Roč. 14, č. 3 (2014), s. 42 - 60.

Jak mohou podle relevantní literatury sociální pracovníci dosáhnout vybraného prvku oborových zájmů sociální práce v jejich zaměstnavatelských organizacích.

**Terénní sociální práce na Slovensku.** / ROŠOVÁ, Dana

In: Sociální práce/Sociální práca. - Roč. 14, č. 3 (2014), s. 117 - 127.:obr.,tab.,-lit.

Mapování úrovně spokojenosti se současným způsobem fungování terénní sociální práce na Slovensku, nedostatky a omezení při vykonávání této práce a doporučení pro její zkvalitnění do budoucna.

**Rodina a ekonomická analýza práva.** / FRYŠTENSÁ, Marcela

In: Právo a rodina. - Roč. 16, č. 11 (2014), s. 13-17.: -lit. Rodina z pohledu ekonomické analýzy práva a jako instituce zodpovědná za značnou část ekonomických aktivit. Vliv rodiny na ekonomické prostředí a obráceně. Analýza příčin poklesu porodnosti. Efektivita státních intervencí do rodiny.

RUBIKON Centrum v listopadu minulého roku již podeváté pořádalo **Pohovory nanečisto**. Během čtyřkolových pohovorů se sedmi kandidáty s trestní minulostí Pracovní agentury RUBIKON si desítka zaměstnavatelů otestovala jejich schopnosti a potenciál. Klienti si přitom vyzkoušeli prezentaci svých schopností a pracovních zkušeností a mohli také otevřeně promluvit o své trestní minulosti. Od začátku konání Pohovorů nanečisto se jich účastnilo 57 kandidátů, 66 zaměstnavatelů, 38 firem či orgánů státní správy. Okolo 70 % kandidátů našlo pracovní uplatnění na trhu práce, přes 10 % z nich přímo u zaměstnavatelů, kteří se pohovorů účastnili. Více na [www.rubikoncentrum.cz](http://www.rubikoncentrum.cz).

## Ze zahraničního tisku

**Should Social Rights Be Included in Interpretations of the Convention by the European Court of Human Rights?** [Měla by být sociální práva zahrnuta do výkladu Úmluvy Evropského soudu pro lidská práva?]

/ DAHLBERG, Maija

In: European Journal of Social Security. - Roč. 16, č. 3 (2014), s. 252-276.: -lit.

**Building the Eco-social State: Do Welfare Regimes Matter?** [Budování ekologického sociálního státu: Záleží na vyspělosti sociálního režimu?]

/ KOCH, Max - FRITZ, Martin

In: Journal of Social Policy. - Roč. 43, č. 4 (2014), s. 679-703.:obr.,tab.,-lit.

Otazníky nad průsečíkem environmentální a sociální politiky. Ze srovnávacího výzkumu vyplývá, že sociálně demokratické režimy by mohly být v lepší pozici při řešení ochrany ži-

votního prostředí než konzervativní nebo liberální režimy.

**Die Organisation der österreichischen Sozialversicherung.** [Organizace rakouského sociálního pojištění.]

In: Soziale Sicherheit. - Roč. 67, č. 7-8 (2014), s. 340-341.:obr., tab.

Článek ze série článků podrobně popisujících systém a jednotlivé oblasti sociálního pojištění v Rakousku. Systém rakouského sociálního pojištění. Hlavní svaz nositelů rakouského sociálního pojištění. Nositelé pojištění v jednotlivých oblastech.

**Working on Welfare: Findings from a Qualitative Longitudinal Study Into the Lived Experiences of Welfare Reform in the UK.** [Práce na sociálním blahobytu: Poznatky z kvalitativní dlouhodobé studie o zkušenostech s reformou sociálního státu.]

/ PATRICK, Ruth

In: Journal of Social Policy. - Roč. 43, č. 4 (2014), s. 705-725.:obr., -lit.

Výsledky šetření (2011-2013) mapující zkušenosti lidí s dopady reformou sociálního státu ve Velké Británii.

**Finanzierung der Sozialversicherung.** [Financování sociálního pojištění.]

In: Soziale Sicherheit. - Roč. 67, č. 7-8 (2014), s. 342-344.:obr., tab.

Článek ze série článků podrobně popisujících systém a jednotlivé oblasti sociálního pojištění v Rakousku. Financování sociálního pojištění. Pojistné v jednotlivých oblastech sociálního pojištění. Příspěvkové sazby, vyměřovací základy, nejvyšší vyměřovací základy v r. 2014.

**Income management in Australia: A critical examination of the evidence.** [Řízení příjmů v Austrálii: Kritické zhodnocení.]

/ MENDES, Philip - WAUGH, Jacinta - FLYNN, Catherine

In: International Journal of Social Welfare. - Roč. 23, č. 4 (2014), s. 362-372.: -lit.

Studie hodnotí účinnost programu správy příjmů, který byl v Austrálii zaveden za účelem ochrany základních životních potřeb a nákladů na domácnost u příjemců sociálních dávek.

**Wichtige Sozialleistungen.** [Významné sociální dávky.]

/ RUDDA, Johannes

In: Soziale Sicherheit. - Roč. 67, č. 10 (2014), s. 483-484.:obr.

Změny v sociálním zabezpečení OSVČ (živnostníků) v r. 2012 a 2013. Podpurná dávka při dlouhodobé nemoci jako nová povinná dávka nemocenského pojištění podle GSVG. Reforma doplňkového pojištění. Zlepšení pro samostatně výdělečně činné matky. Zmírnění podmínek týkajících se platby pojistného pro mladé podnikatele. Poskytování příspěvků na pojistné na nemocenské a důchodové pojištění.

ILO vydalo zprávu „**Productive Jobs for Greece**“, v níž jsou na základě zevrubné analýzy současné situace stanovena opatření k řešení potřeb nejohrožených skupin řeckého obyvatelstva, především mladých lidí a domácností nezaměstnaných. Po šesti letech recese řecká ekonomika sice vykazuje náznaky oživení, nezaměstnanost však dosáhla bezprecedentní úrovně, nadále stoupá riziko chudoby a sociálního vyloučení a podnikové investice jsou příliš slabé na to, aby vedly k růstu zaměstnanosti. Podle autorů zprávy by správná strategie včetně aktivity na evropské úrovni umožnila dostat řeckou ekonomiku na cestu udržitelného růstu. Zahrnuje mj. změny v úvěrování, politiku zaměřenou na podporu produktivního investování a rozvoje malých podniků, účinné programy na trhu práce a sociální ochrany, zlepšení přechodu ze školy do práce a sociální dialog. Zpráva také kvantifikuje účinky těchto politik na zaměstnanost a přínosy v podobě dosažení cílů v oblasti ekonomiky a rozpočtového deficitu v střednědobém horizontu.



## Premature termination of foster care in the Slovak Republic - p. 2

The number of foster families who, after receiving a child, went through the experience of the early termination of care, is relatively small in Slovakia. A rising trend has been noticeable in recent years, however. Based on the statements of foster parents in a quantitative questionnaire-based survey, the paper looks at the circumstances associated with the premature termination of foster care. As there is more than one reason for the unplanned ending of foster care, the research tries to piece together a more comprehensive picture of the issue. The paper presents the role of factors linked to the subjective statements of foster parents about the biggest problems stemming from foster care. Along with other areas like the use of socio-legal protection services, the characteristics and socio-demographic indicators of fostered children and foster families, we identify the chances and the overall influence of the various sets of chances on the unplanned termination of care. The paper is not just a qualitative summary of the circumstances playing a key role in the child's leaving the foster family. Having identified the problems, it proposes concrete changes as well. The results can serve as a basis for improving measures in the socio-legal protection of all children who, for various reasons, did not get the chance to grow up in their original biological families. They are an impulse for strengthening selected activities and redesigning them so they are better suited to the needs of children living outside their original families. As a secondary consequence, they can thus ease the burden on the foster families as well.

**Keywords:** foster family, foster care, children leaving foster families, unplanned termination of foster care, family policy, socio-legal protection of children

## Factors causing the failure of foster care in the Czech Republic against the backdrop of recent legislative changes - p. 10

Following up Milan Fico's study entitled *Premature Termination of Foster Care in the Slovak Republic*, the research scrutinises the circumstances of the premature termination of foster care in the Czech Republic. Given the unavailability of research data and detailed statistics, this paper, unlike the Slovak study, is based mainly on the opinions presented on this subject in expert debate. On the one hand there are the reasons cited for changing the foster care legislation in recent years and on the other there are the warnings issued by experts or foster parents themselves about certain possible undesirable impacts of the effected changes.

**Keywords:** foster care, failure of foster care, long-term foster care, temporary foster care

## Selected aspects of the development of care services in the Czech Republic - p. 18

The development of social services, and by extension care services, is influenced by a whole series of factors - demographic, socio-economic and socio-political - whose importance changes depending on the specific historical conditions of individual regions. The main aim of the research was therefore to identify the relationship between selected aspects of the care service (territorial profile, legislative change and profile of the organisation providing the care service) and its development (increase in the number of users, increased use of care actions, development of the time and territorial availability of the service and improvement in the standard of the provided services). Quantitative methods, aided by secondary data analysis (eight parameters covering a period of thirteen years were assessed) and survey work, were used to describe and analyse the dependency rate of variables. Accordingly, a non-standardised questionnaire was created for the research and data gathering requirements. The questionnaire was intended for care services staff in the Czech Republic. 392 respondents, i.e. 38% of all contacted, took part in the survey. The survey results reveal that right across the Czech Republic there is strong diversity of correlations between selected characteristics of the territorial profile and the number of care service users. Even so, several shared characteristics of the

territorial profile influencing the development of care services in this country were identified. Statistically significant links were demonstrated between the number of care service users and the number of persons aged over 65, the population density, divorce rate and unemployment rate, the number of users receiving selected outpatient, field and residential social services for seniors and persons with reduced self-sufficiency, the number of users receiving health care in the home, and the number of beneficiaries of a care allowance and the number of municipalities providing a care service in the various regions of the Czech Republic. It was demonstrated that primarily church or regional care service organisations provide greater territorial availability of the service and more often ensure that services are available at more times.

**Keywords:** care service, development of social services, senior, territorial availability of social services, Act No. 108/2006 on social services

## Labour market services reform in selected European countries - p. 23

The paper seeks to present an overview of the issue of the reform of labour market services using three countries, Germany, Finland and the Netherlands, as examples. Each of these countries takes a different approach to the management of labour market services in the endeavour to react as well as possible to the changes that have taken place on the labour market in recent years. All three countries are trying to improve and modernise the provided employment services in different ways.

**Keywords:** labour market, employment services, reforms, Germany, Finland, the Netherlands

## Inspection of the standard of provided social services in the Czech Republic in the years 2012–2014 - p. 26

The standard of social services provision is safeguarded in the Czech Republic by a system of inspections. There has been a systemic change in this area since 1.1.2012. Specifically, the agenda has been transferred from the regional authorities to the regional branches of the Labour Office of the Czech Republic. The powers of the regional Labour Office branches in this area ended as of 31.12.2014 and from 1.1.2015 inspections were brought under the Ministry of Labour and Social Affairs of the Czech Republic. It is therefore appropriate to evaluate the inspection work of the Labour Office during this three-year period.

**Keywords:** social services, inspection of the standard of social services, years 2012 to 2014

## Activation programmes for employment candidates from social excluded localities Findings from the work of the Agency for Social Inclusion - p. 28

The number of buildings, streets and districts inhabited mainly by poor people is growing in the Czech Republic. The number of municipalities that have to address the problem of a concentration of poverty can be estimated at four hundred. There is a growing number of socially excluded localities, as these places have come to be referred to, and there are various, often distorted, ideas about them. That practically all Czech Roma citizens live in them, for example, which is not true. Qualified estimates of the number of Roma citizens in the Czech Republic compared to the total number of inhabitants of socially excluded localities and the proportion of Roma citizens among them show that most Roma citizens lead normal lives. It is true, however, that Roma citizens are the majority among the poor inhabitants of excluded localities, which worsens their image as people who will never work because an easy life on benefits suits them. This research therefore looks at the facts and findings thrown up by the work of the Agency for Social Inclusion, which has operated in more than 60 municipalities and microregions of the Czech Republic since 2008.

**Keywords:** employment candidates, socially excluded localities, activation programmes, Agency for Social Inclusion

Hlavní náplní ústavu je aplikovaný výzkum v oblasti práce a sociálních věcí na regionální, celostátní i mezinárodní úrovni formulovaný podle aktuálních potřeb orgánů státní správy, popřípadě neziskových či privátních subjektů. Ústav vykonává konzultantskou činnost pro uživatele výsledků výzkumů a organizuje semináře a konference. Výzkumné projekty se každý rok připravují ve spolupráci se zainteresovanými subjekty s ohledem na kontinuitu vývoje vědy a výzkumu v předemných oblastech. Mezi hlavní výzkumné zájmy ústavu patří:

- trh práce a zaměstnanost,
- sociální dialog a pracovní vztahy,
- sociální ochrana,
- rodinná politika,
- příjmová a mzdová politika,
- rovné příležitosti,
- teorie sociální politiky.

Významnou činností ústavu je poskytování komplexních knihovnických a informačních služeb z oblasti práce a sociálních věcí, které zajišťuje oddělení knihovnicko-informačních služeb. V rámci jeho činnosti je kontinuálně budován a zpracováván fond domácích a zahraničních informačních pramenů z uvedené oblasti, ale i z příbuzných oborů a průřezových vědních disciplín.

The RILSA's main role is applied research on labour and social affairs at regional, national, and international levels, formulated in accordance with the current needs of the state administration, and in some cases the non-profit sector and private clients. The Institute provides consultancy for the users of research results and organizes seminars and conferences. Research projects are prepared each year in collaboration with interested parties, with regard to the continuity of science and research in the areas in question. The Institute's main research interests include:

- labour market and employment,
- social dialogue and labour relations,
- social security,
- family policy,
- wages and income policy,
- equal opportunities,
- social policy theory.

An important activity of the Institute, essential for carrying out its research objectives, is the provision of comprehensive library and information services in the field of labour and social affairs. This is done by RILSA's library and information services department.

#### Kontakt

Karlovo nám. 1359/1, 128 00 Praha 2, Czech Republic, tel. +420 211 152 711, <http://www.vupsv.cz>

# FÓRUM sociální politiky



© Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i.

MK ČR E 17566

ISSN 1802-5854 print, 1803-7488 online

Cena: 50 Kč