



Podpora služeb pro ohrožené děti a rodiny v OPZ+

Syntéza aktuálních poznatků z evaluačních aktivit k výzvě 17 OPZ+

Zástupci MPSV (oddělení evaluací, oddělení projektů sociálního začleňování III, oddělení koncepce SPOD a NRP) zahájili v souvislosti s vyhlášením **výzvy 17 OPZ+** na podporu služeb pro ohrožené děti, rodiny a mladé dospělé participativní vyhodnocení založené na sběru příběhů z výzvy a na pořádání strukturovaných diskusí k implikacím, jež zdokumentované příběhy vyvolávají. Cílem vyhodnocení je ověřit, že takto vyhlášená podpora je všestranně smysluplná, tedy nejen z hlediska financovaných aktivit v terénu, ale také v perspektivě dlouhodobého směřování národní politiky v dané oblasti.

Tato syntéza shrnuje podstatné informace z první fáze vyhodnocení v následujících stručných kapitolách. Stěžejní částí syntézy je čtvrtá kapitola **Most Significant Change – diskutované aspekty podpory**.

1	Výzva 17 OPZ+ telegraficky a v číslech	2
2	Intervenční logika výzvy.....	3
3	Výzva 17 OPZ+ v příbězích	4
4	Most Significant Change – diskutované aspekty podpory	5
	Nejvýznamnější systémové problémy a mantinely v oblasti	5
	Širší kontext podpory služeb a související záměry MPSV	6
	Témata pro optimalizaci vyhlášené podpory nejen OPZ+	7
	Příloha 1: Cíle evaluačních aktivit a metodologie	9
	Příloha 2: Účastníci expertního semináře.....	10

Zpracovalo: Oddělení evaluací (802)
Sekce evropských fondů a mezinárodní spolupráce
Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR

Hlavní kontaktní osoba:
Václav Voslář (vaclav.voslar@mpsv.cz)

Prosinec 2023

1 Výzva 17 OPZ+ telegraficky a v číslech

Sledovanou výzvu provází podobně jako u jiných podpor vyhlášených z kraje programového období 2021–2027 v oblasti sociálního začleňování významný převis objemu žádostí nad alokací. V konkrétním případě výzvy 17 byly zaznamenány žádosti v objemu přes 1 mld. Kč, které nebyly podpořeny. Tento údaj sice zahrnuje určitý počet opakovaně podaných žádostí, i přesto se jedná poměrově i absolutně o **jeden z nejvyšších převisů ze všech dosud vyhlášených výzev.**

Alokace výzvy: 450 mil. Kč	Žádosti o podporu: 1 471 mil. Kč
Podpořeno: 62 projektů	Podaných žádostí: 193 (unikátních cca 150)
Realizátorů: 44 organizací	Neúspěšných žadatelů: 58 organizací

Co se týče subjektů, které tato výzva aktivizovala, zcela jednoznačně mezi nimi **dominují nestátní neziskové organizace.** Ze 193 podaných žádostí jich pouze 7 (resp. 5 unikátních¹) podaly jiné subjekty, než právě NNO – podpořeny takto byly 3 projekty, z toho jeden projekt města, jeden příspěvkové organizace města a jeden příspěvkové organizace kraje.

Z hlediska témat aktivit podpořených projektů dominuje jeden motiv, kterým je výzvou požadované **posilování multidisciplinárního či interdisciplinárního přístupu při řešení tíživých situací cílových skupin.** Jednotlivé projekty nicméně tento průřezový princip konkrétně uchopily velice různými způsoby, v kontextu „svých“ cílových skupin a dalších potřeb, které už se napříč projekty liší.



Zdroj: Obsahová analýza anotací podpořených projektů, odd. evaluací MPSV

Silně zastoupeny jsou služby komunitního typu a specificky sociálně aktivizační služby, které různými způsoby rozšiřují, posilují či profesionalizují svou činnost. Obecně

¹ Počty tzv. unikátních žádostí vychází z obsahové analýzy anotací žádostí o podporu projektů a z vytřídění žádostí, které byly zjevně podané opakovaně.

v projektových záměrech často zaznávají plány podpory rodin v krizi, posilování kompetencí dětí i rodičů, prevence rizikového chování a stabilizace vztahů, ale také podpora dětí a mladistvých v procesu vzdělávání. Vícekrát je podpořeno posilování potřebné terapeutické podpory (v různých podobách a pro různé cílovky), další podpora osob se zdravotním postižením a podpora v souvislosti s náhradní rodinnou péčí. Řada témat je pak ve výzvě zastoupena pouze jednotkami projektů, nebo jde o témata úplně ojedinělá (podpora ohrožených vietnamských rodin, podpora rodin s dětmi s poruchami příjmu potravy apod.)

2 Intervenční logika výzvy

Před vyhlášením výzvy byla zpracována její intervenční logika, která především definovala hlavní řešený problém (a jeho příčiny), kýžený cílový stav a dále předpokládaný způsob, jakým bude cílových stavů dosaženo. Plné znění intervenční logiky je interním materiálem, níže uvedený stručný výběr informací je relevantní v kontextu dále uvedených poznatků.

Výzvou řešený problém a příčiny

Nedostatečně funkční a příliš složitý systém péče o ohrožené děti a rodiny a mladé dospělé a špatná praxe v přímé práci s nimi.

- roztržitost systému – gesce různých orgánů a úrovní VS, nejednotnost způsobů řízení, metodického vedení a financování, nevyjasněné kompetence (...)
- často neexistující plánování služeb na regionální úrovni
- nízká úroveň participace cílových skupin na rozhodovacích procesech
- nedostatečné odborné kompetence v přímé práci s cílovou skupinou
- nezohledňování komplexních potřeb cílových skupin
- (...)

Cílové stavy

Lépe fungující a multidisciplinární systémy podpory rodin, dětí a mladých dospělých na regionální úrovni, spolupracující a mezi sebou komunikující aktéři.

Komunitní služby, které směřují k podpoře zachování bezpečné péče o dítě v domácím prostředí rodiny, reagují na potřeby CS a zohledňují jejich názory.

Rodiče, děti a mladí dospělí, kteří budou podpořeni při řešení své nepříznivé situace a vedeni k aktivní participaci při jejím řešení.

3 Výzva 17 OPZ+ v příbězích

Zkraje realizace prvních projektů ve sledované výzvě byla vyhlášena veřejná zakázka na sběr dat o deseti vybraných intervencích. Zástupkyně dodavatele ppm factum research, s.r.o. vedly rozhovory s realizačními týmy a statutárními zástupci organizací, které těchto deset projektů podaly. Na základě zjištění z rozhovorů a dalších analýz podkladových materiálů vzniklo deset případových studií popisujících projekty v širokém kontextu mj. systémových překážek, na něž realizátoři naráží, především pak v kontextu historického vývoje organizací a jejich vizí do budoucna.

Ke každé z případových studií byl návazně ve spolupráci se zástupci příjemců konstruován tzv. příběh změny². Sledovanými změnami jsou v těchto příbězích posuny, které podpořené projekty mají přinést organizacím realizátorů.

Ne vždy bylo pro realizátory – a potažmo i pro výzkumný tým – jednoduché „příběhy změny“ popsat. Finance z ESF by principiálně měly příjemcům přinášet nadstavbu oproti „běžnému fungování“. V praxi na jednu stranu jsou pro všechny zapojené organizace klíčové z hlediska jejich rozvoje, zvyšování odbornosti v oblasti sociální práce či profesionalizace v oblasti řízení. Na druhou stranu však často získání projektu znamená vedle rozvoje také prosté zajištění stávajícího rozsahu a kvality služeb ve víceletém horizontu.

Financování bez zdrojů z OPZ+ je všemi zapojenými organizacemi považované za nedostačující, nestabilní, neumožňuje jim vykonávat aktivity, které považují pro své klienty za nezbytné. Běžný systém financování včetně legislativních omezení a jejich interpretace ze strany krajů tak přispívá k rigiditě služeb, čím dál nižší efektivitě i neuspokojené poptávce ze strany klientů.

I z těchto důvodů je souhrnné hodnocení výzvy 17 OPZ+ od příjemců velmi pozitivní.

Finální příběhy změny ve velké míře reflektují akcent výzvy na multidisciplinaritu, zároveň ale také snahu organizací překračovat různými způsoby systémové mantinely poskytování služeb pro ohrožené děti a rodiny v ČR.

Kompletní zprávu s deseti případovými studiemi a deseti „příběhy změny“ najdete [zde](#).

² Konstrukce příběhů změny byla klíčovým prvkem v rámci uplatňované metody Most Significant Change – vysvětleno v Příloze 1.

4 Most Significant Change – diskutované aspekty podpory

Výše popsané „příběhy změny“ podpořené ve výzvě 17 OPZ+ byly podkladem pro 3 semináře koncipované na základě principů metody Most Significant Change. Účastníky těchto seminářů byli na jedné straně zástupci MPSV, konkrétně Sekce rodinné politiky a sociálních služeb, Sekce evropských fondů a mezinárodní spolupráce a Odboru kabinetu ministra. Na druhé straně pak byli zapojeni experti z řad managementu NNO, dále z akademického sektoru, pražských městských částí, MHMP a další (viz Přílohu 2). Klíčové poznatky ze seminářů lze zpětně rozdělit do tří hlavních kapitol:

- Nejvýznamnější systémové problémy a mantinely v oblasti
- Širší kontext podpory služeb a související záměry MPSV
- Témata pro optimalizaci vyhlášené podpory nejen OPZ+

NEJVÝZNAMNĚJŠÍ SYSTÉMOVÉ PROBLÉMY A MANTINELY V OBLASTI

Zastřešující pojmenování příčiny v diskusích zmiňovaných nedostatků a bariér systému podpory (služeb) pro ohrožené děti a rodiny, které zaznělo na jednom ze seminářů, je „trvale nekoncepční přístup státu“. Rozhodnutím ohledně výdajů státního rozpočtu dominují krátkodobé výhledy vždy pouze „na příští rok, ne na příští desetiletí“. Dlouhodobě tak zůstává nezodpovězená klíčová otázka: **Co je z hlediska státu dlouhodobě „ufinancovatelné“?**

Nejen v souvislosti s tím naráží snahy o efektivní podporu na obtížně reformovatelnou roztržštěnost systému mezi různé rezorty a úrovně řízení VS, na různorodost přístupů jednotlivých aktérů a na deficit komplexního koordinovaného přístupu ke klientům a jejich tíživé situaci jako celku. Tento problém zmiňuje intervenční logika výzvy, rezonuje mezi realizátory, potvrzují ho v diskusích zapojení experti. Intervence podpořené ve výzvě 17 OPZ+ se tomuto stavu snaží dle možností realizátorů a kapacit v místě působení vzdorovat a různě jej kompenzovat, jen těžko je však možné od malých soutěžních projektů očekávat, že tuto systémovou bariéru udržitelným způsobem překonají.

V terénu se vyskytuje řada příkladů dobré praxe nejen v rámci posilování multidisciplinární spolupráce. MPSV jako garant oblasti nicméně není dostatečně akceschopné a nemá analytickou kapacitu k tomu, aby strategicky inkorporovalo dobrou praxi do systému. Jedním z důsledků je, že na OSPODech zůstává vzhledem k jejich odbornosti a personálním kapacitám neúměrná zátěž, která vede k neefektivitě působení, nedotahování případů a deficitní komunikaci s lokálními partnery.

Expertní názory potvrzují také další systémové bariéry, s nimiž počítala již intervenční logika výzvy. Příkladem je nedostatečná podpora a koordinace služeb ze strany obcí. Jednou z interpretací v rámci diskusí bylo, že si obce „neuvědomují dostatečně silně odpovědnost

za děti a rodiny ve své působnosti“. **Výzva 17 OPZ+ toto téměř vůbec nekompenzuje, viz struktura žadatelů/ příjemců. Totéž platí pro nedostatečnou podporu odlehých regionů.**

Legislativní překážkou pro poskytovatele je příliš úzké a jednoznačné vymezení působnosti služeb, tzv. umělá kategorizace, potažmo individuální přístupy krajů v posuzování, co podstatu služby naplňuje a co nikoliv. Důsledkem je opět to, co potvrzují i příběhy podpořených projektů: nestabilní „systémové“ financování vede k rigiditě služeb, nedostatku prostředků na profesionalizaci či na vyhodnocování kvality služeb. Peníze ze systému „nejdou za dítětem, ale na různé intervenující subjekty“. Služby se navíc v systému stávají de facto „vysokoprahovými“. Zde sehrává podpora z OPZ+ velmi silnou pozitivní roli, jedná se však v této perspektivě o zdroje, s nimiž nelze napevno počítat v dlouhodobém horizontu.

Oblouk k východisku nekonceptního přístupu státu uzavírají opakované debaty ohledně nedostatečné podpory prevence a vysoké nákladovosti řešení negativních důsledků, které systém v důsledku generuje.

Další vícekrát zmiňované bariéry v rámci diskusí v návaznosti na příběhy z výzvy 17 OPZ+ jsou typicky „mezirezortní“:

- Nedostatečná dostupnost terapeutických služeb
- Úspěšnost v rámci vzdělávacího systému je vysoce závislá na rodinném prostředí, mainstreamový vzdělávací systém prohlubuje znevýhodnění ohrožených skupin
- Rizikové situace v rodinách prohlubuje de facto absence systémové podpory neformálních pečujících

ŠIRŠÍ KONTEXT PODPORY SLUŽEB A SOUVISEJÍCÍ ZÁMĚRY MPSV

Především rezortní seminář MPSV směřoval ke konkrétním krokům v rámci změn podpory služeb do budoucna (a dílčího odstraňování či překonávání výše zmiňovaných bariér). Ministerstvo aktuálně připravuje legislativní změnu, která reaguje na „vysokoprahovost“ a nepraktičnost vymezení služeb, což by mělo poskytovatelům v systému výrazně pomoci a uvolnit manévrovací prostor. Dále MPSV realizuje systémové projekty, které reflektují některé ze zmiňovaných bariér – (ne)komplexnost podpory jednotlivců, (ne)koordinaci služeb, sjednocování přístupů apod.³

Z hlediska výzvy 17 OPZ+ lze na základě zjištění a navazujících diskusí zpětně konstatovat několik poznatků. **Praxe projektů potvrdila vysokou potřebnost takto vyhlášené podpory, nečekaně vysoký převis žádostí ale ukazuje na to, že není v silách určené alokace na tuto potřebnost uspokojivě reagovat.** To, jaké projekty jsou podporovány, je vždy dané zněním výzvy – zpětně není možné kritéria měnit, je však možné předem nastavit výzvu tak, aby sledovala konkrétní záměry vyhlášovatele. Zároveň platí, že žadatelské organizace jsou

³ Podpora implementace koordinovaného přístupu v systému poskytování sociální ochrany v ČR (mpsv.cz) ; Sjednocení přístupu k ohroženým dětem - Právo na dětství (pravonadetstvi.cz)

adaptabilní a ohledně „čerpání“ se profesionalizují. Řada záměrů je „připravená“ a čeká na podporu, kterou by pro ně šlo v nějaké podobě využít.

MPSV má příležitost s těmito poznatky pracovat při vyhlásování navazujících podpor.

TÉMATA PRO OPTIMALIZACI VYHLAŠOVANÉ PODPORY NEJEN OPZ+

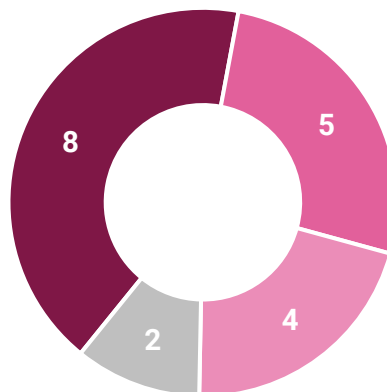
Ve stávajícím formátu podpory vyjádřeném výzvou 17 OPZ+ je vzhledem ke specifickým a nedostatkům systému zapotřebí v tuto chvíli i nadále pokračovat. Prostředky z OPZ+ díky tomuto nástroji umožňují poměrně flexibilně vykrývat bílá místa. Sběr informací z této plošné podpory je pro MPSV velice potřebný jako zdroj podnětů. Zároveň má tento formát řadu zjevných nevýhod: podporu získávají nejlépe napsané, nikoliv vždy nejpotřebnější projekty. Není zajištěno regionální pokrytí, podpora není zacílená a nesleduje konkrétní záměr vyhlášovatele.

V rámci diskusí zaznělo, že aktivity projektů podpořených ve výzvě 17 OPZ+ je možné rozdělit na dva hlavní směry. Jedním z nich je posilování (mikro)systémů v určitých lokalitách (multidisciplinarita, posilování sítí, profesionalizace řízení apod.), druhým pak zavádění či posilování lepších metod práce s cílovými skupinami. **Variantou, jak do budoucna přistoupit k formulaci podpory služeb, je zohlednit toto rozlišení.**

Graf: Zpětná vazba účastníků expertního semináře

„Představte si, že můžete samostatně přidělit 100 milionů Kč projektům obcí nebo NNO na podporu ohrožených dětí a rodin. Vybrat si můžete z následujících témat a variant. Které byste vybrali?“

- Podpora vyhodnocování kvality a efektivity služeb s potenciálem přenositelnosti mezi regiony
- Podpora multidisciplinárního přístupu k CS v lokalitách, podpora case-managementu
- Podpora koordinace služeb a informovanosti na obcích
- Široká podpora s možností všeho výše uvedeného.



Zdroj: Zpětnovazební online formulář pro účastníky expertního semináře
1. 11. 2023, odd. evaluací MPSV

V případě tématu zkvalitňování metod práce s cílovými skupinami vyvstalo v rámci diskusí jako klíčové téma vyhodnocování jejich výsledků a dopadů. **Je účelné podporovat takové programy, u nichž zároveň dojde k ověření či potvrzení jejich efektivity, a zároveň ke shromáždění poznatků ohledně možností jejich přenositelnosti.** Také účastníci expertního semináře se během diskuse i ve zpětné vazbě vyjádřili pro podporu vyhodnocování kvality a efektivity služeb s potenciálem přenositelnosti mezi regiony.

V souvislosti s tím je relevantní informace, že čerstvě schválená Strategie rodinné politiky 2024–2030 mj. deklaruje cíl podpory rozvoje a využívání evidence-based metod v oblasti nástrojů rodinné politiky.

Aby bylo možné tento cíl sledovat, je zapotřebí posilovat analytické kapacity na úrovni garanta národní rodinné politiky shora i na úrovni realizátorů programů zdola. Je zapotřebí hledat cesty, jak zavádět vyhodnocování kvality ve službách coby integrální součástí jejich fungování.

Mezi dalšími tématy konkrétního zacílení další podpory byly diskutovány následující:

- Potřebnost aktivizace odpovědnosti obcí jako garantů sociálně právní ochrany dětí
- Potřebnost posílení akcentu na dlouhodobou udržitelnost projektů
- Téma využití výzev sociálních inovací, téma přenastavení vnímání tzv. inovací v rámci podpory ohrožených dětí a rodin
- Téma podpory samostatné výdělečné činnosti organizací

Všechny tyto oblasti vyžadují podrobnější zkoumání a zhodnocení účelnosti zacílení podpory právě některým z těchto směrů. Na základě realizovaných šetření můžeme doporučit a z uskutečněných seminářů byla patrná vůle se na některou z těchto oblastí zaměřit a vedle stávající plošnější podpory z OPZ+ hledat také konkrétní cesty, kterými MPSV chce oblast dlouhodobě posílit.

Příloha 1: Cíle evaluačních aktivit a metodologie

Následující cíle evaluačních aktivit byly postupně formulovány zástupci oddělení evaluací MPSV ve spolupráci s oddělením projektů sociálního začleňování III a oddělením koncepce SPOD a NRP:

- 1) Přiblížit praxi projektů OPZ+ v oblasti ohrožených dětí a rodin gestorovi národní politiky
- 2) Konfrontovat odborné perspektivy na roli výzvy 17 v celkové koncepci podpory v oblasti
- 3) Přinést podklady pro lepší designování podpory v oblasti

První z cílů stál na samém začátku prací. V rámci dalšího předvýzkumu pak byly rozkrývány a definovány další potřeby gestora národní politiky, finální znění cílů vznikalo už pod vlivem zvolené metody Most Significant Change, která nabízí vhodnou participativní cestu s potenciálem posílení odborných kapacit uvnitř organizací a systémového učení.

Most Significant Change (MSC) je kvalitativním přístupem postaveným na systematickém sběru „příběhů změny“, jejich analýze, selekci, strukturovaných diskusích stakeholderů, sekundární analýze, interpretaci a navazujících diskusích decision-makerů. Na rozdíl od jiných – typicky procesních či dopadových evaluací – zapojuje metoda všechny důležité stakeholdery už do sběru dat, jejich analýzy a interpretace. Zázemí a odbornost zapojených osob jsou klíčovým faktorem úspěšnosti aplikace metody, hnacím motorem je sdílení příběhů, postojů a názorů a odkrývání hodnotových žebříčků zúčastněných aktérů.

Aplikaci metody pro evaluační aktivity k výzvě 17 OPZ+ lze považovat za pilotní. Sekundárním cílem bylo ověření, zda je možné tento přístup v prostředí a pro potřeby MPSV aplikovat. Sesbíráno bylo pouze omezené množství pečlivě vybraných a analyzovaných příběhů. Volba příběhů změny byla také atypická, stejně jako využití individuálních a skupinových rozhovorů pro jejich konstrukci ([viz metodologie zprávy ze sběru dat](#)).

Na sběr příběhů změny navazovala dosud 3 diskusní setkání. První setkání bylo především testovací a jeho účastníky byli zástupci Sekce evropských fondů a mezinárodní spolupráce MPSV. Smyslem bylo ověření realizovatelnosti semináře k „výběru nejvýznamnější změny“ v prostředí ministerstva a diskuse vhodných podmínek pro uplatnění metody. Na druhé setkání byli pozváni experti z řad managementu NNO působících v dané oblasti, dále akademického sektoru, pražských městských částí a MHMP. Druhou polovinu účastníků pak tvořili zástupci MPSV, především Sekce rodinné politiky a sociálních služeb. Tento expertní seminář se soustředil na problémy, které v oblasti na základě příběhů změny i odborných znalostí a zkušeností účastníků rezonují, dále na dobrou praxi a na výhledy řešení problémů. Třetí seminář byl znovu čistě rezortní, příběhy projektů, výstupy expertního semináře a také další souhrnné informace o podpoře ve výzvě 17 OPZ+ sloužily jako podklad ke konkrétnějším diskusím na téma optimalizace podpory služeb pro ohrožené děti a rodiny.

Závěrem je možné předběžně konstatovat, že obecné principy MSC jsou v prostředí MPSV aplikovatelné, nicméně konkrétní provedení seminářů pro výběr nejvýznamnější změny i dalších kroků je zapotřebí významně přizpůsobovat specifikům zapojených aktérů. Další aplikace metody je aktuálně předmětem plánování.

Příloha 2: Účastníci expertního semináře

Expertní seminář MSC

1. 11. 2023, hl. budova MPSV

Podpora služeb pro ohrožené děti a rodiny v kontextu OPZ+

	Příjmení a jméno	Organizace – funkce
1.	Barčík Jakub	Sipora – ředitel; MPSV – odd. sociálních inovací (...)
2.	Barvíková Jana	VÚPSV (RILSA)
3.	Bolf Štěpán	MPSV – odd. koncepce SPOD a NRP
4.	Cesneková Zuzana	Barevný svět dětí – předsedkyně
5.	Kodyšová Eliška	Společnost pro zdravé rodičovství Aperio – ředitelka
6.	Kopřivová Koníčková Vlasta	Úřad MČ P7 – vedoucí OSPOD
7.	Linková Kateřina	MPSV – odd. koncepce rodinné politiky (...)
8.	Lipová Dana	Nadace Sirius – ředitelka
9.	Machová Jana	MHMP – metodička SPOD
10.	Pazlarová Hana	KSP FF UK
11.	Pígllová Petra	MPSV – odd. projektů soc. začleňování III
12.	Toepfer Jan	Úřad MČ P12 – vedoucí odd. soc. prevence,
13.	Vápenková Kateřina	HOST – manažerka poboček
14.	Varmus Dominika	MPSV – odd. koncepce SPOD a NRP
15.	Zahálková Tereza	MPSV – odd. projektů soc. začleňování III
16.	Zahradníková Martina	HOST – projektová manažerka
17.	Zajacová Melanie	MPSV – odd. koncepce soc. práce (...)