

**Richard Filčák — Zuzana Polačková
— Dušana Dokupilová**

**KONTEXTOVÁ
EVALUÁCIA
TERÉNNEJ
SOCIÁLNEJ PRÁCE
Zhrnutie záverečnej správy**



OPERAČNÝ PROGRAM
ĽUDSKÉ ZDROJE

Vydané Implementačnou agentúrou MPSVR SR v rámci implementácie národného projektu Terénna sociálna práca v obciach I (kód ITMS 2014+: 312041A138).
Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu v rámci Operačného programu Ľudské zdroje.

Autori:

Mgr. Richard Filčák, MSc. PhD.

(Centrum spoločenských a psychologických vied/Prognostický ústav SAV)

Mgr. Zuzana Polačková, M. A.

(Centrum spoločenských a psychologických vied/Prognostický ústav SAV)

RNDr. Dušana Dokupilová

(Centrum spoločenských a psychologických vied/Prognostický ústav SAV)

Recenzenti:

Mgr. Daniel Gerbery, PhD

Mgr. Daniel Škobla, PhD

Texty: Mgr. Richard Filčák, MSc. PhD.,

Mgr. Zuzana Polačková, M. A., RNDr. Dušana Dokupilová, 2019

Copyright © Implementačná agentúra Ministerstva práce,
sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (IA MPSVR SR), 2019

Grafická úprava © Stano Masár, ArtD., 2019

**Richard Filčák — Zuzana Polačková
— Dušana Dokupilová**

**KONTEXTOVÁ
EVALUÁCIA
TERÉNNEJ
SOCIÁLNEJ PRÁCE
Zhrnutie záverečnej správy**

V rámci publikovania výsledkov evaluácií sme sa v tíme NP TSP I rozhodli poskytnúť priestor aj prezentácií tvorby umelcov, ktorí sa rovnako ako terénna sociálna práca snažia o nastavenie zrkadla, iniciovanie, či dokonca priame akcie v poukazovaní na nespravodlivosť v prístupe spoločnosti voči životu ľudí, ba dokonca celých komunít na okraji spoločnosti. Myslíme si, že prepájanie práce verejnej správy a nezávislých iniciatív, ako je aj práca umelcov môže mať účinnejší dopad na pozitívnu zmenu v spoločnosti, o ktorú sa snažíme. Svojim spôsobom sa snažíme o podobné ciele, hodnotové posuny vnímania v spoločnosti.

Miro Miklas (*1975, Bratislava) je absolventom bakalárskeho štúdia na Inštitute tvárcí fotografie v Opave. Pracuje ako profesionálny fotograf. Sústreďuje sa na témy, ktorých je súčasťou nielen ako fotograf – pozorovateľ, ale aj ako spolupútnik. Venuje sa dlhodobým analógovým dokumentárnym projektom ako je napríklad Dobrá Voda – príbehy ľudí, žijúcich na dedine, Iný hypermarket – zo života trhoviska na Miletičovej ulici v Bratislave, či osobitému súboru, venovaného jeho vlastným deťom pod názvom Postcards From Childhood, ako aj iným. Vystavoval vo viacerých galériách na Slovensku, v Poľsku, či vo viedenskej galérii Schaurraum 11/nullnull.

O svojej tvorbe hovorí: „Ak fotím dokument, tak zväčša je to dlhodobý projekt ktorý si zasluhuje vzťah s prostredím, s krajinou a hlavne s ľuďmi. S ľuďmi, ktorí ma nie zriedka naplňali poznaním o človeku a o mne samotnom.“



Miro Miklas, *Z cyklu Samota*

Kontextová evaluácia, ktorej záverečnú správu držíte v rukách, prebiehala ako súčasť komplexnejšieho procesu – hľadania optimálnej podoby a umiestnenia terénnej sociálnej práce. Intenzívnejšie uvažovať o budúcnosti TSP sme v projektovom tíme začali na jar 2017. Rozhodli sme sa vytvoriť priestor pre verejnú diskusiu, ktorej by sa zúčastnili kľúčoví zainteresovaní aktéri zo širšieho spektra organizácií, profesionálne blízkyh téme TSP. Tým sme odmietli cestu izolovane vytvoreného expertného riešenia, naopak, naším cieľom bolo pokúsiť sa o prepojenie expertných riešení s uvažovaním na pôde pre tento účel vytvorenej pracovnej skupiny.

Od septembra 2017 do júna 2018 sa pracovná skupina rozrástla do názorovo bohatej komunity, v ktorej prebiehali živé diskusie k priebežne nastoľovaným čiastkovým témam. Platforme pracovnej skupiny tím kontextovej evaluácie priebežne predkladal čiastkové výstupy evaluácie, chápané ako podnety pre diskusiu, z ktorej získaval cenné spätné väzby pre formulovanie záverečnej podoby výstupov. Predkladaná záverečná správa vďačí za svoju podobu aj tomuto procesu. Tento spôsob uvažovania o budúcom kontexte verejnej služby nie je v slovenských podmienkach bežný, ale ukázal sa ako veľmi produktívny. Prináša riešenia zohľadňujúce viacero odborných pohľadov, ktoré lepšie identifikujú prípadné riziká a poskytnú budúcemu riešeniu väčšiu akceptáciu a legitimitu.

Čiastkovým cieľom a ambíciou záverečnej správy je zaznamenanou argumentáciou v prípade rôznych potenciálnych modelov i naďalej podporovať verejný diskurz o téme TSP. Aby budúce rozhodnutia kompetentných inštitúcií o podobe tejto základnej intervencie spočívali na základoch, už preverených či už odbornou diskusiou alebo argumentačnými postupmi samotnej kontextovej evaluácie.

Počas niekoľkých mesiacov sme mohli byť účastníkmi veľmi zaujímavých a podnetných diskusií, za čo v mene tímu NP TSP I vyjadrujem vďaka a ocenenie jednak členom evaluačného tímu a tiež všetkým účastníkom a účastníckam (členom a tiež prizývaným hosťom) doterajších stretnutí pracovnej skupiny.

V mene tímu NP TSP I Marcel Fukas

Zoznam skratiek

- DOP** – Dopytovo orientované projekty
ESF – Európsky sociálny fond
EŠIF – Európske štrukturálne a investičné fondy
EÚ – Európska únia
IA MPSVR SR – Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR
MPSVR SR – Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MRK – Marginalizované rómske komunity
MVO – Mimovládna organizácia
NFP – Nenávratný finančný príspevok
NP – Národný projekt
NP TSP I – Národný projekt Terénna sociálna práca I
OP IZ – Operačný program Ľudské zdroje
RK – Regionálni koordinátori
SAV – Slovenská akadémia vied
TP – Terénny pracovník
TSP – Terénna sociálna práca, resp. terénny sociálny pracovník podľa kontextu
ÚSVRK – Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity
VÚC – Vyšší územný celok

Terénna sociálna práca (TSP) je v súčasnosti nadrezortný program zameraný na marginalizované rómske komunity (MRK) a ľudí bez domova. Ide o nevyhnutný základný program na aktivizáciu potenciálu ľudí, podporujúci pozitívne zmeny v oblasti bývania, vzdelávania, zamestnania a sociálnej inklúzie.

Rozsah a štruktúra záverečnej správy z *Kontextovej evaluácie terénnej sociálnej práce* vychádza zo zadania Implementačnej agentúry Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej ako IA MPSVR SR) a bola zameraná na štyri hlavné ciele:

- identifikovanie najvhodnejšieho modelu realizácie TSP pri zabezpečení kvality a súčasne udržateľnosti jej financovania,
- preskúmanie niekoľkých modelov implementácie TSP – po zohľadnení silných a slabých stránok získať argumentačne podložený najoptimálnejší model na realizáciu v podmienkach SR,
- argumentačné stanovenie/identifikovanie entity, ktorá má niesť hlavnú zodpovednosť (a teda hlavnú finančnú ťarchu) za realizáciu TSP a identifikovanie možností/alternatív na financovanie výkonu TSP tam, kde je to nevyhnutné,
- definovanie demarkačnej línie medzi lokalitami „TSP musí byť realizovaná“ a „TSP môže byť realizovaná“, t. j. vymedzenie skupiny obcí/lokalít, kde je nevyhnutné, aby bola TSP realizovaná.

Kontextová analýza terénnej sociálnej práce (TSP) má tri hlavné časti:

- kvantitatívna kontextová analýza,
- TSP v domácom a medzinárodnom kontexte,
- formulovanie modelov terénnej sociálnej práce.

Na porovnanie stavu infraštruktúry, ekonomickej a sociálnej situácie, v akej sa nachádzajú obce a mestá, bol v rámci kvantitatívnej kontextovej analýzy vytvorený **index technickej potrebnosti TSP**, ktorý bol následne validovaný sociálno-ekonomickým indikátorom registrovanej nezamestnanosti v okrese. Modelové náklady potrebné na výkon TSP boli porovnané s rozpočtami miest a obcí z hľadiska modelovania možnej záťaže na ich rozpočty. Výsledky kvantitatívnej analýzy indikujú neschopnosť väčšiny obcí financovať výkon TSP prostredníctvom vlastných zdrojov a vysokú mieru potrebnosti externej finančnej podpory určenej na výkon terénnej sociálnej práce. Na Slovensku je mnoho obcí, kde výška výdavkov na TSP niekoľkonásobne prevyšuje aktuálny rozpočet samosprávy určený na výkon všetkých sociálnych služieb v obci. V extrémnych prípadoch ide o rádovo vyšší rozdiel. Zároveň existujú obce, kde TSP ani žiadne ďalšie podobné sociálne služby nie sú financované, index potrebnosti TSP však ich potrebu indikuje. Z uvedených analýz vyplýva, že **len malý počet obcí je schopných teoreticky zobrať na seba ťarchu financovania TSP z vlastných zdrojov**. Po rozdelení sídiel do piatich kategórií podľa skóre v indexe (kde kategória 1 sú osídlenia s najvyššou dosiahnutou hodnotou, kategória 5 označuje tie s najnižšou, a teda relatívne priaznivou situáciou) boli následne výsledky indexu analyzované v kontexte rozpočtu obcí a miest. Vo väčšine lokalít vo všetkých 5 kategóriách podľa indexu potrebnosti TSP by **financovanie predstavovalo v kontexte celkových príjmov a už terajších nákladov na sociálnu oblasť veľkú záťaž, ktorá by v mnohých prípadoch bola nad možnosti obecného rozpočtu**.

V druhej časti kontextovej analýzy sme sa zamerali na hodnotenie TSP v domacom a medzinárodnom kontexte. Prostredníctvom postupu od kvantitatívnej ku kvalitatívnej zložke analýz boli zmapované a opísané viaceré možnosti alternatívnych prístupov k realizácii TSP. Tieto boli identifikované na základe výstupov zapojenej fókusovej skupiny a realizovaných pološtruktúrovaných rozhovorov s vybranými zainteresovanými osobami a členmi pracovnej skupiny, ktorá bola na účely tejto kontextovej evaluácie vytvorená pri IA MPSVaR.

Vďaka svojej orientácii na jednotlivca a rodinu sa prítomnosť TSP v obci vníma ako bazálna podmienka na realizáciu ďalších podporných aktivít v obci a jej úloha sa vníma ako nenahraditeľná. Napriek deklarovanej podpore programu zo strany všetkých zapojených subjektov je do dnešného dňa **financovanie programu zabezpečené len na projektovej úrovni**, čo pre kontinuálnu a kvalitnú realizáciu programu predstavuje významné riziko. Analýza skúseností zo zahraničia dochádza k dvom hlavným záverom: i) **bez aktívnej úlohy štátu (vrátane rozpočtového financovania) je v podstate nemožné udržať širší geografický záber a zameranie TSP** a ii) popri takto implementovanom a manažovanom „jadre“ lokalít **môže existovať široké spektrum a pluralita doplnkových prístupov**, založených na vytvorení štrukturálnych podmienok na ich existenciu.

Hlavným výstupom analýzy je **mriežka možností** opisujúca spektrum alternatívnych prístupov výkonu, financovania a zabezpečenia kvality TSP a **rozpracovanie a hodnotenie vybraných modelov alternatívneho fungovania TSP**. Na základe mriežky možností bolo vytvorených 5 základných modelov. Každý z nich opisuje určitú kombináciu možností, ako pristupovať k výkonu, riadeniu, financovaniu a kontrole kvality TSP.

- **Model 1** (*kombinovaný model/súčasný stav*)
- **Model 2** (*centrálne riadený a implementovaný*)
- **Model 3** (*prenesenie na lokálnu úroveň*)
- **Model 4** (*regionálny prístup*)
- **Model 5** (*centrálny program doplnený alternatívnym výkonom*)

Každý z modelov je detailnejšie opísaný v ďalšej časti správy. Na základe analýzy týchto piatich modelových situácií, ktoré však musíme chápať v kontexte kvalitatívnych a kvantitatívnych ukazovateľov ekonomickej a sociálnej situácie miest a obcí, dochádza evaluácia k trom hlavným záverom a odporúčaniam:

- Úloha štátu ako finančného gestora TSP (*ako i ďalších programov zameraných na sociálnu inklúziu ľudí z prostredia MRK*) je do budúcnosti kľúčová. Bez financovania minimálne určitého „jadra“ lokalít bude TSP po skončení podpory EŠIF nerealistická a program v aktuálnom rozsahu s veľkou pravdepodobnosťou zanikne, prípadne bude TSP vykonávaná len v niektorých finančne silných mestách/obciach a jej kvalita bude rôznorodá.
- Ako najperspektívnejšie modely sa v analýze ukazujú model 2 (centrálne riadený a implementovaný) a model 4 (TSP budovaná na regionálnom princípe významnou technickou a finančnou podporou zo strany EŠIF a štátu).
- Budúcnosť a udržateľnosť TSP si vyžaduje ďalšie ukotvenie v národných stratégiách a politikách. Je potrebné zvážiť možnosti, ako vypracovaním/prijatím koncepcie alebo iného programového dokumentu nadväzujúceho na Stratégiu SR pre Inklúziu Rómov do roku 2020 a previazaného s kontextom financovania sociálnych služieb stabilizovať tento úspešný program. Kľúčové je zabezpečiť jeho dlhodobú finančnú stabilitu kombináciou zdrojov štátneho rozpočtu prechodným využitím EŠIF a vytvorením priestoru na alternatívne financovanie cez dotačné/grantové schémy a podporením domácich donorov.

V tretej časti správy sú jednotlivé modely opísané a zhodnotené s využitím **SWOT analýzy**. V záverečnej časti správy je vypracované ich **komparatívne porovnanie**, ktoré je založené na 4 hodnotiacich kritériách: i) zabezpečenie TSP v optimálnom rozsahu a pokrytí, ii) udržateľné, systémové a dostatočné financovanie, iii) zabezpečenie kvality TSP, iv) akceptovateľnosť a realizovateľnosť zvolených riešení. Na základe výsledkov komparatívneho hodnotenia sú formulované závery a odporúčania na ďalšiu diskusiu o **budúcnosti terénnej sociálnej práce**.

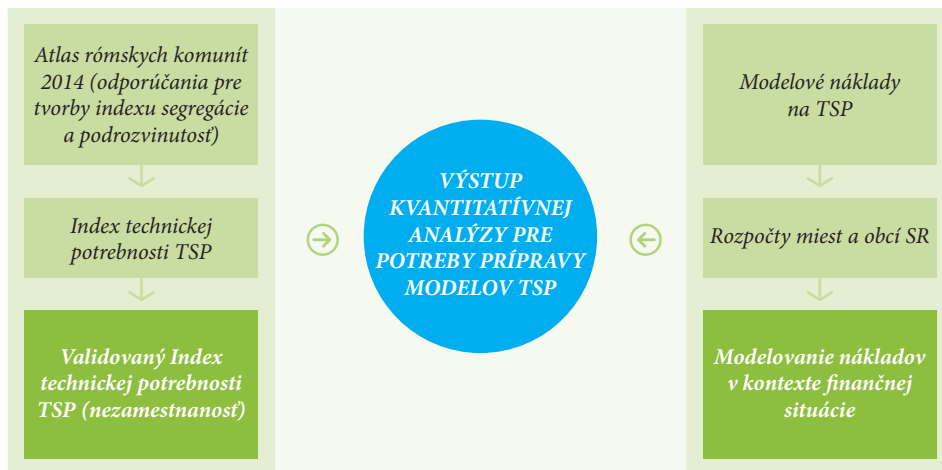


Miro Miklas, Z cyklu *Rómovia*

1. Kvantitatívna analýza potrebnosti TSP

Kvantitatívna analýza potrebnosti TSP mala za cieľ poskytnúť komplexný pohľad na situáciu a kontext výkonu TSP na úrovni miest a obcí. Pomocou využitia matematicko-štatistických analýz sme sa v tejto časti zamerali na súčasné a budúce ciele TSP, ktoré by malo pri výbere lokalít zohľadňovať infraštruktúrne a sociálno-ekonomické ukazovatele. Zároveň je dôležité analyzovať výkon TSP v kontexte jej nákladov a ekonomickej sily miest a obcí. Na základe zhromaždených a analyzovaných údajov sa kvantitatívna analýza zamerala na nasledujúce výskumné otázky:

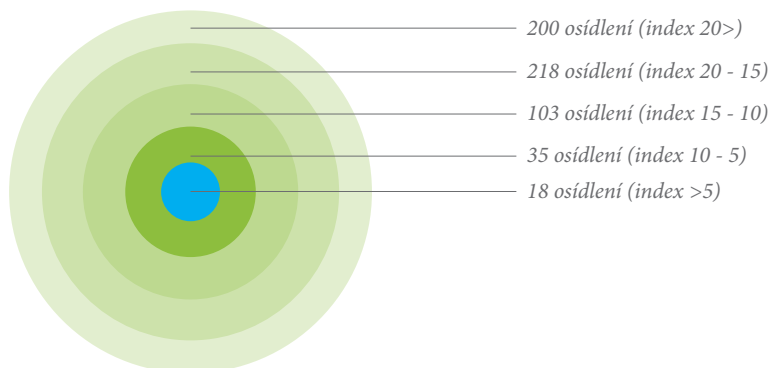
- Aké sú infraštruktúrne a sociálno-ekonomické ukazovatele lokalít, v ktorých dnes TSP reálne prebieha, a v koľkých obciach a v ktorých konkrétne by bola TSP potrebná?
- Existujú lokality s prítomnosťou (segregovaných, separovaných) komunit, ktoré vykazujú nepriaznivé hodnoty kľúčových indikátorov a ktoré momentálne nepokrývajú vybrané/sledované intervencie?
- Aká je finančná situácia príslušných obcí a miest (s prítomnosťou MRK) a bolo by možné, aby do budúcnosti z vlastných zdrojov/rozpočtov spolufinancovali, prípadne plne financovali alternatívne modely výkonu TSP?



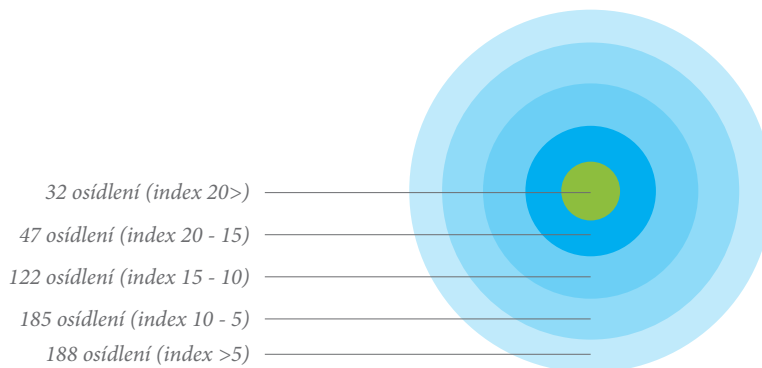
Pre potreby riešenia definovaných výskumných otázok sa postupovalo v dvoch krokoch. Prvým bolo vytvorenie indexu technickej potrebnosti TSP a druhým validácia indexu technickej potrebnosti TSP. Technické podmienky v osídleniach hodnotené indexom technickej potrebnosti TSP boli korelované koeficientom registrovanej nezamestnanosti na okresnej úrovni, ktorý bol prijatý ako hlavný indikátor ilustrujúci sociálno-ekonomickú situáciu v obci. Kategorizácia obcí na základe výsledkov Indexu technickej potrebnosti TSP a na základe výsledkov validácie koeficientom registrovanej nezamestnanosti vytvorila päť základných kategórií osídlení.

Rozdelenie osídlení do kategórií podľa Indexu technickej potrebnosti a podľa indexu po validácii koeficientom registrovanej zamestnanosti (v kategórii 1 sú osídlenia s najvyššou dosiahnutou hodnotou, kategória 5 označuje tie s najnižšou)

a) Index technickej potrebnosti TSP



b) Index po validácii koeficientom registrovanej nezamestnanosti



Konštrukcia validovaného indexu technickej potrebnosti TSP s prihliadnutím na sociálno-ekonomickú situáciu regiónu vo výstupe poskytuje kontextové informácie pre budúce alternatívne modely financovania a riadenia TSP. Treba si však uvedomiť, že akákoľvek makroekonomická analýza nemusí brať do úvahy lokálne špecifiká týkajúce sa príjmov a výdavkov miest a obcí. Analýza finančných tokov môže poskytnúť užitočné informácie pre chápanie možností alternatívneho financovania, prípadne spolufinancovania TSP. Relatívne dobrá, prípadne relatívne nepriaznivá ekonomická situácia obce musí byť zároveň analyzovaná v dlhodobejšom horizonte

a v kontexte štruktúry príjmov a výdavkov. Na základe indexu potrebnosti TSP, analýzy súčasných nákladov na realizáciu TSP a reálnych rozpočtov obcí a miest je dôležité chápať kontext, v ktorom sa samosprávy pohybujú:

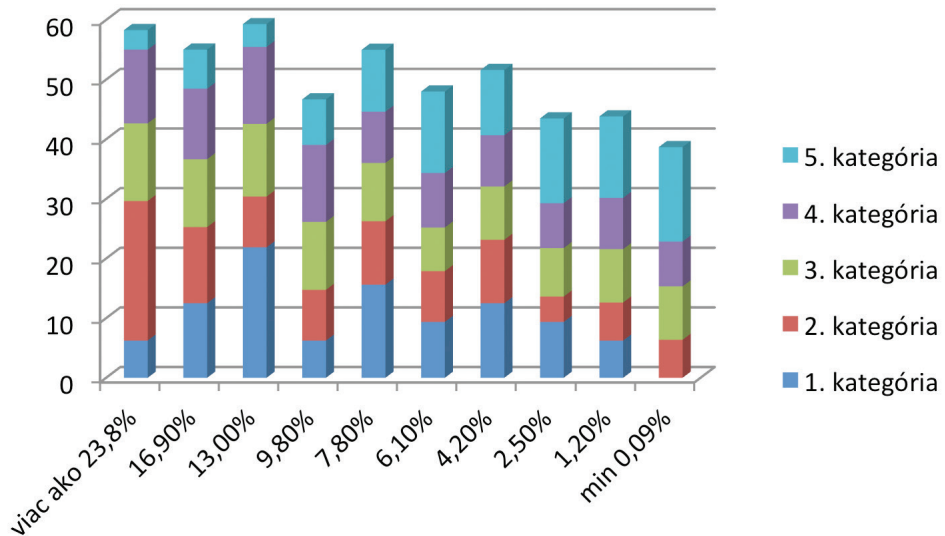
- Neschopnosť malých obcí zabezpečiť výkon základných kompetencií: Hlavné menšie obce sú schopné základné fungovanie obce zabezpečiť najmä vďaka grantom a transferom. Ak by sme modelovo odpočítali granty, tak by až 38 obcí z počtu 80, ktoré sa nachádzajú v kategóriách 1 a 2, nedokázalo zaplatiť svoje bežné výdavky. Ide hlavne o menšie obce v marginalizovaných, najmenej rozvinutých okresoch definovaných podľa zákona 336/2015 Z. z, o podpore najmenej rozvinutých okresov. V kategóriách 3 a 4 nájdeme ďalších 89 takýchto obcí. To znamená, že takmer polovica obcí s prítomnosťou MRK v kategórii najzávažnejšej situácie určenej podľa indexu potrebnosti TSP (kategórie 1 a 2) patrí zároveň medzi najchudobnejšie. Zároveň nie je situácia v druhej polovici obcí (až na výnimky, ako sú napríklad mestské časti Košíc) diametrálne lepšia.
- Relatívne malá možnosť ovplyvňovania finančných prostriedkov: Granty a transfery, ktoré sú kľúčové pre fungovanie obcí, sú zvyčajne pevne viazané na účel použitia. Samosprávy tak majú len minimálne možnosti na rozhodovanie a sú závislé od toho, kde a aké sú možnosti uchádzať sa o podporu. Dôležitý je aj pomer grantov k bežným príjmom. V sledovanej skupine obcí (390 s najväčšou potrebou TSP) je viac ako 70 obcí, v ktorých viac ako 50 % bežných príjmov tvoria granty. Len 80 obcí z pozorovanej množiny má menej ako štvrtinu bežných príjmov pokrytých z transferov a grantov. Vysoká miera podpory z grantov môže indikovať tak dobré nastavenie obce, ktorá aktívne vyhľadáva možnosti financovania, ale aj situáciu, že nemá iné možnosti, ako zvyšovať svoje príjmy. Je možné predpokladať, že len veľmi malá skupina dotknutých obcí má disponibilné finančné prostriedky, ktoré by teoreticky mohla alokovať na TSP.
- Súčasný tlak na financovanie sociálnych služieb: Situácia s financovaním sociálnych služieb je vo väčšine obcí kritická a samosprávy sa bránia akémukoľvek ich rozširovaniu. V analyzovanej skupine obcí sú subjekty, ktoré viac ako polovicu svojich bežných výdavkov smerujú do financovania sociálnych služieb. Viac ako 10 % zo svojich bežných výdavkov alokujú do sociálnych služieb v tretine sledovaných obcí. Ako je uvedené v texte kapitoly, neexistuje exaktný prepočet/hranica percentuálneho zvýšenia výdavkov, ktoré by bolo pre danú obec/mesto únosné, keďže toto je vždy podmienené aj štruktúrou výdavkov a lokálneho kontextu. Samosprávy musia v prvom rade financovať náklady za služby, ktoré im ukladá zákon, ostatné je vecou rozhodnutia (a teda aj politických

tlakov a názorov). Na základe analýzy rozpočtov a výsledkov terénnych výskumov je možné už 5 % zvýšenie bežných výdavkov považovať za v realite ťažko realizovateľnú hranicu.

Pri prepočte výdavkov na TSP v kontexte rozpočtov obcí je zrejmé, že existuje veľká skupina lokalít, v ktorých by výdavky na TSP hradené z rozpočtu obcí tvorili substantívnu položku voči príjmom bežného rozpočtu. Pri modelovom prepočte ročných nákladov na TSP voči celkovým príjmom bežného rozpočtu existuje viacero obcí, v prípade ktorých by náklady spojené s realizáciou TSP presiahli hranicu 50 % celkového rozpočtu (Sudince, Ploské, Jesenské, Čierna Lehota, Jánovce, Bodružal). V prípade až tretiny obcí by tieto tvorili viac ako 10 % bežných príjmov. V ďalších, približne dvoch tretinách obcí umiestnených v kategóriách 1 a 2 validovaného indexu potrebnosti TSP by tieto náklady hypoteticky tvorili 5 % bežných príjmov. Toto číslo nemusí byť na prvý pohľad vysoké, ale je potrebné vnímať ho v kontexte napätých rozpočtov a tlaku rôznych požiadaviek na financovanie, pričom prioritné sú tie, ktorých neplnenie sa spája s možnými sankciami.

Z modelovania nákladov na TSP vyplýva, že iba v prípade 17 samospráv by náklady na TSP tvorili menej ako 10 % aktuálneho rozpočtu výdavkov na sociálne služby. Ide o väčšie mestá – Žilina, Nitra, Zvolen, Banská Bystrica, Martin, Komárno, Ružomberok, Levice, Prievidza. Do skupiny obcí s nízkym pomerom nákladov na TSP k celkovému rozpočtu na sociálne služby patria aj obce s vysokými nákladmi na sociálne služby. V nich je takmer polovica výdavkov alokovaná na sociálne služby (Letanovce, Rakúsy, Prenčov, Trnovec nad Váhom).

Rozdelenie obcí podľa pomeru nákladov na TSP ku daňovým a nedaňovým príjmom (v rozdelení na decily a jednotlivé kategórie podľa validovaného indexu potrebnosti TSP v % vyjadrení rozmiestnenia v jednotlivých deciloch) poskytuje predstavu o možnostiach a limitoch samospráv v definovaných piatich kategóriách



Z uvedených analýz vyplýva, že len malý počet obcí je schopných teoreticky zobrať na seba ťarchu financovania TSP z vlastných zdrojov. V drvivej väčšine lokalít vo všetkých 5 kategóriách podľa indexu by financovanie predstavovalo v kontexte celkových príjmov a už terajších nákladov na sociálnu oblasť neúnosné bremeno.

Samosprávy musia v prvom rade financovať náklady za služby, ktoré im ukladá zákon, ďalej náklady na investície, spolufinancovanie EŠIF, prípadne dlhovú službu. Len veľmi malé množstvo obcí je schopné hospodáriť s prebytkovým rozpočtom. Akékoľvek zvýšenie výdavkov je vecou rozhodnutia, čo znamená, že je predmetom miestnej politiky aj názorov primátora/starostu, zastupiteľstva a občanov.

Ako je uvedené v texte kapitoly, neexistuje exaktný prepočet/hranica, aké percentuálne zvýšenie výdavkov je pre danú obec/mesto únosné a vždy to závisí aj od štruktúry výdavkov a lokálneho kontextu. Na základe analýzy rozpočtov a výsledkov terénnych výskumov pokladáme už 5 % zvýšenie bežných výdavkov ako hranicu, ktorá je v realite ťažko realizovateľná. A to aj v prípade, ak by obce a mestá na výkon TSP zaväzoval zákon.

Predstava, že by nejaká obec bola schopná takúto (v lokálnom kontexte veľkú) sumu presmerovať na financovanie TSP, je značne problematická aj pri novej dobrej vôli. Výdavok v tejto výške by pri napätosti rozpočtov a zároveň zákonom stanovených úloh samospráv, ktoré musia plniť, v podstate ohrozoval fungovanie mnohých obcí.

2. Kontext domácich a zahraničných prístupov a skúseností

V prvej časti kapitoly sa správa zamerala na kvalitatívnu analýzu kontextu, v rámci ktorého je realizovaný program terénnej sociálnej práce. Účelom bolo poskytnúť údaje a informácie na identifikáciu a ukotvenie alternatívnych možností financovania a výkonu programu TSP.

V druhej časti sa správa zameriavala na príklady zahraničnej praxe. Boli vytvorené 4 prípadové štúdie vybraných krajín opisujúce prostredie, v ktorom sú vykonávané terénne programy, svojimi metódami a cieľovou skupinou porovnateľné s programom TSP. Kvalitatívna analýza kontextu a mapovanie a analyzovanie zahraničných prístupov následne poskytlo dôležité vstupy pre modely navrhnuté a rozpracované v nasledujúcej, záverečnej kapitole.

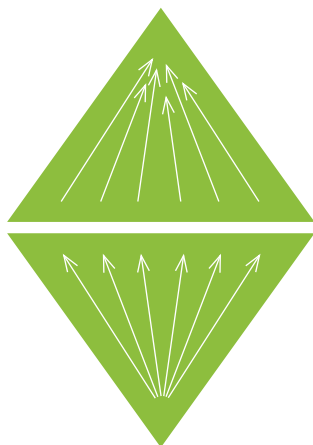
Prostredníctvom štúdie programových materiálov a realizovaných hodnotení programu v kombinácii s realizáciou pološtruktúrovaných rozhovorov sa kvalitatívna analýza zameriava na tri hlavné výskumné otázky. Tie boli formulované takto:

- Je TSP základnou intervenciou pre cieľovú skupinu MRK, ktorá vytvára esenciálne predpoklady pre ostatné nadväzujúce intervencie, alebo je jednou z mnohých intervencií, ktoré sú navzájom zastupiteľné/nahraditeľné?
- Má prítomnosť iných sociálnych služieb vplyv na potrebnosť TSP v obci? Môže byť TSP potenciálne nahradená inými intervenciami?
- Aká je pozícia TSP v systéme sociálnych služieb (v zmysle kompetencií a schopnosti dosahovať svoje deklarované ciele)?

Pre rozšírenie kontextu uvažovania o budúcnosti a alternatívach programu TSP boli identifikované krajiny, v ktorých sa realizuje určitá forma intervencií porovnateľných s programom TSP, avšak tieto predstavujú odlišné prístupy k riešeniam v skúmanej oblasti. V súvislosti s analýzou zahraničného prostredia a príkladov z praxe iných krajín sa jednotlivé prípadové štúdie zameriavajú na štyri hlavné výskumné otázky:

- V akom legislatívnom prostredí a v akom kontexte národných a lokálnych politík sa vykonáva program porovnateľný s programom TSP?
- Kto daný program technicky realizuje, na základe akých prístupov a princípov?
- Akým spôsobom je analyzovaný program financovaný, kto a akými mechanizmami zabezpečuje finančnú realizáciu programu?
- Kto kontroluje výkon a akým spôsobom je zabezpečená jeho kvalita?

Program TSP spolu s programami Komunitné centrá, Zdravotní asistenti, Miestne občianske poriadkové služby a Asistenti učiteľa sa vo všeobecnosti vníma ako jeden z balíka „na Rómov zameraných“ programov. Ako poznamenal jeden z respondentov pološtruktúrovaných rozhovorov: „... aktuálne je možné sledovať vznik nových podporných programov, ich kulminácia nastane pravdepodobne v roku 2019, je však možné predpokladať, že po roku 2023 ich počet opäť klesne.“ Konštatovanie je možné ilustrovať diagramom diamantového tvaru.



Rok 2023: Pravdepodobné zúženie počtu podporných programov

Rok 2018: Pravdepodobná kumulácia počtu podporných programov (TSP, KC, ZA, MOPS, AU)

Rok 2002: Program „sociálnych terénnych pracovníkov“

Očakávanú kulmináciu a následný pokles počtu programov je možné interpretovať prístupom k finančným zdrojom EŠIF, pretože všetky z týchto programov sú aktuálne financované z prostriedkov EŠIF.

Zúženie podporných programov na jeden spoločný, ktorý by v sebe integroval všetky ostatné, nik z opýtaných neočakáva ani nepovažuje za správny, pretože každý z uvedených programov je špecifický. Nik z opýtaných však nevyhlásil lepšiu koor-

dináciu medzi realizovanými programami a ich vzájomnú synchronizáciu v prospech klienta. Na základe zistení je možné konštatovať, že tak program zdravotných asistentov, ako program TSP (realizovaný buď Implementačnou agentúrou, alebo Úradom splnomocnenca) alebo program Komunitné centrá sa svojich zamestnancov a partnerov snaží motivovať k vzájomnej spolupráci a vo viacerých lokalitách sa vzájomnú koordináciu aj darí dosahovať.

V každom z pozitívnych príkladov však silný element úspechu predstavuje osobné a profesionálne odhodlanie jednotlivých pracovníčok a pracovníkov, ktorí by vo veľkej miere svoje činnosti vzájomne koordinovali i v prípade, ak by neboli do toho motivovaní zo strany vedenia svojich programov. Koordinácia miestnych aktivít prebieha obyčajne na neformálnej úrovni, prípadne snahy formalizovať ju vznikajú organicky bez externého tlaku.

V rámci posilnenia kontextu uvažovania o budúcnosti a alternatívach TSP boli pre prípravu modelov analyzované zahraničné prístupy na vzorke vybraných krajín. Boli identifikované príklady praxe, kde sa implementuje určitá forma porovnateľných intervencií a ktoré zároveň predstavujú veľmi rozdielne prístupy k riešeniam v skúmanej oblasti. Snahou bolo identifikovať programy explicitne určené pre potreby ľudí z prostredia marginalizovaných rómskych komunít, pretože v týchto prípadoch je okrem otázok chudoby a sociálneho vylúčenia potrebné vnímať i otázku etnicity. Na základe domácich a zahraničných výskumov vieme, že táto môže predstavovať jednu z hlavných prekážok na vymanenie sa z ťažkej situácie a pre sociálnu inklúziu predstavuje výraznú bariéru.

Na základe zistených informácií je možné konštatovať, že programy explicitne realizované v prospech Rómov sú identifikovateľné len na projektovej báze (Maďarsko, Belgicko). V prípade väčšiny krajín v rámci verejných sociálnych služieb neexistuje explicitné zameranie sa na Rómov alebo inú etnickú skupinu. Služby sú zvyčajne poskytované v rámci mainstreamových sociálnych intervencií (Fínsko, Veľká Británia). Prípadne sú definované ako služby určené pre ľudí zo sociálne vylúčeného prostredia, čo vo svojej podstate zahŕňa ľudí z prostredia MRK (Česká republika).

Skúmanie kontextu domácich a zahraničných prístupov a skúseností poskytlo nasledujúce údaje a informácie na formovanie modelov TSP v kontexte Slovenskej republiky:

- Terénna sociálna práca je súčasťou každej relevantnej stratégie alebo akčného plánu zameraného na sociálnu integráciu ľudí z prostredia marginalizovaných rómskych komunít.¹ Avšak i napriek deklarovanej podpore programu zo strany všetkých zapojených subjektov je do dnešného dňa financovanie programu

zabezpečené len na projektovej úrovni, čo pre kontinuálnu a kvalitnú realizáciu programu predstavuje významné riziko.

- Jedinečnosť programu TSP je unilaterálne a opakovane potvrdzovaná, možnosť ukončenia programu TSP je zo strany odbornej verejnosti považovaná na neprijateľnú a vylúčenú.
- Vďaka svojej orientácii na jednotlivca a rodinu sa prítomnosť TSP v obci vníma ako bazálna podmienka na realizáciu ďalších podporných aktivít v obci a jej úloha je vnímaná ako nenahraditeľná.
- Napriek tomu, že aktuálne platná legislatíva hypoteticky ponúka ukotvenie programu TSP hneď v dvoch zákonoch (448/2008 o sociálnych službách a 305/2005 Zb. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele), pri zohľadnení širšieho kontextu a podstaty programu TSP nie je možné považovať ani jednu z uvedených právnych úprav v súvislosti s programom TSP za dostatočujúcu a vhodnú. Prijatie samostatnej legislatívy zameranej na riešenie problematiky najviac vylúčených skupín, ktorej výkon by bol garantovaný štátom, by bolo zo strany odbornej verejnosti vítané.
- V prípade, ak sa program TSP vníma ako forma terénnej sociálnej služby krízovej intervencie podľa § 24a zákona 448/2008 Zb. z. o sociálnych službách, je potrebné zabezpečiť, aby TSP bola súčasťou komunitných plánov sociálnych služieb schválených obcou. Avšak presunutie zodpovednosti za financovanie a realizáciu programu TSP na obce² bez silnej finančnej a metodicko-koordinačnej podpory sa považuje za nevhodné, dokonca až ohrozujúce ďalšiu existenciu programu TSP.
- Napriek tomu, že TSP je možné považovať za konsenzuálne akceptovaný a chápaný program, pri detailnejšej analýze programu nie je jednoznačné, na dosahovanie akých výkonnostných ukazovateľov sa realizácia TSP sústreďuje a prostredníctvom akých výsledkov by mal byť program charakterizovaný a komunikovaný. Otázka určenia výkonnostných rámcov programu TSP a ich

1 Napr. *Dekáda začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015*, alebo *Národná stratégia integrácie Rómov do roku 2020*.

2 Tak ako to indikuje predmetná právna úprava

merania by mala byť témou ďalšieho expertného diškurzu realizovaného v budúcnosti, pretože jej vyriešenie by mohlo ponúknuť jednoznačné argumenty v prospech ďalšieho financovania, prípadne rozšírenia programu TSP v praxi.

- Pri plánovaní a výkone terénnej sociálnej práce je potrebné zabezpečiť silnú metodologickú a koordinačnú podporu zo strany buď regionálnej, alebo národnej úrovne, pretože plne decentralizované modely poskytovania služieb najviac marginalizovaným skupinám obyvateľov, kde za kvalitu výkonu zodpovedá miestna samospráva, neboli overené ako vhodné.
- Výkon TSP vo forme národného projektu priniesol okrem iného spoločnú zodpovednosť medzi prijímateľom národného projektu a samotnými realizátormi TSP (vo väčšine prípadov ide o samosprávy). Je možné konštatovať, že model spoločnej zodpovednosti sa overil ako najvhodnejší z doposiaľ realizovaných modelov, schopný zabezpečiť kvalitné a citlivé plnenie TSP s hlavným ohľadom na potreby jednotlivých klientov TSP.



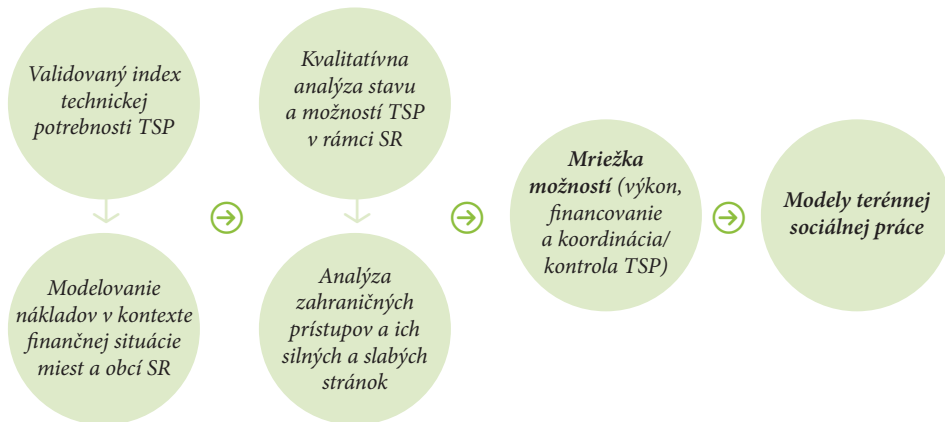
Miro Miklas, *Z cyklu Vidiek*

3.

Mriežka možností výkonu TSP

Výstupom štúdie je podľa zadania preskúmanie realistických alternatív a prístupov voči rôznym modelom výkonu, financovania, koordinácie a kontroly TSP. Východiskový predpoklad je, že po skončení súčasného programového obdobia (2014 – 2020, s očakávaným dobiehaním projektov do roku 2022) nie je garantované pokračovanie TSP v jej súčasnej podobe národného projektu spolufinancovaného z prostriedkov ESF. Nie je vylúčené, že bude pokračovať nejaká ďalšia dočasná forma spolufinancovania v rámci politiky súdržnosti. V dlhodobejšom horizonte je však v každom prípade potrebné strategicky uvažovať, akým spôsobom zabezpečiť kontinuálne pokračovanie TSP i bez pomoci ESF. Na základe viacerých evaluácií, na ktoré v texte odkazujeme, ako aj z výsledkov samotného výskumu realizovaného pri príprave tejto štúdie je zrejмый existujúci konsenzus. Vykonávatelia súčasnej TSP, ako aj samosprávy, MVO a ďalšie zainteresované subjekty, deklarujú prospešnosť TSP a potrebu zachovania jej existujúcich výsledkov a vybudovaných kapacít.

Na základe vygenerovaného indexu technickej potrebnosti TSP a modelovania možných nákladov potrebných na výkon TSP vnímaných v kontexte finančnej situácie miest a obcí Slovenskej republiky a výsledkov kvalitatívnej analýzy zameranej na pozíciu TSP v systéme sociálnych služieb a skúsenosti s realizáciou podobných programov v zahraničí bola následne rozpracovaná základná škála možností a alternatív budúcich prístupov k realizácii TSP (proces pozrite v grafe 2). Cieľom bola syntéza a preskúmanie faktograficky podložených návrhov na hľadanie optimálneho modelu a kombinácie navrhovaných modelov na realizáciu TSP v podmienkach SR.



Prvým krokom v identifikácii potenciálnych modelov realizácie TSP v budúcnosti bolo vypracovanie tzv. **mriežky možností** TSP z hľadiska troch základných rovín/ aspektov jej fungovania a funkčnosti. Prvým je výkon – teda kto je (prípadne bude) zodpovedný za jej organizáciu a manažment. Druhou rovinou je financovanie – teda kto a z akých zdrojov ju bude platiť. Tretou rovinou je otázka zabezpečenia kvality výkonu a kontroly plnenia deklarovaných cieľov TSP. Na základe mriežky možností sa v druhom kroku pristúpilo k formulovaniu 5 alternatívnych modelov. Tie boli podrobené analýze pomocou SWOT analýzy a následne komparatívne zhodnotené podľa definovaných kritérií.

Pri identifikácii možných modelov financovania TSP sa vychádza z predpokladu, že hlavný zdroj aktuálneho financovania TSP (prostriedky EŠIF) nie je dlhodobou udržateľný a v budúcnosti ho budú musieť nahradiť zdroje štátneho rozpočtu a/alebo iné mimorozpočtové zdroje. Pri identifikácii potenciálnych modelov v oblasti koordinácie a kontroly výkonu TSP je (aj na základe skúsenosti z minulosti) možné konštatovať, že orientácia smerom k vysokej miere decentralizácie je na zachovanie súčasnej kvality výkonu TSP riziková a môže s veľkou pravdepodobnosťou viesť k vzniku výrazných rozdielov v prístupe a kvalite poskytovaných služieb.

Uvedená mriežka možností vytvára zoznam a kombinácie rôznych verejných, mimovládnych, súkromných a samosprávnych entít, ktoré buď v súčasnosti zabezpečujú, alebo by v budúcnosti hypoteticky mohli zabezpečovať výkon TSP. Rovnako definuje priestor, v ktorom je možné uvažovať o rôznych alternatívnych modeloch kombinujúcich rôzne možnosti riadenia výkonu, financovania a kontroly. Zároveň mapuje subjekty, ktoré vo väčšej alebo menšej miere majú alebo by mohli mať určitú úlohu pri uvažovaní o budúcnosti TSP.

Mriežka identifikovaných a analyzovaných možností výkonu, financovania a koordinácie/kontroly TSP

| Výkon | Financovanie | Kvalita a kontrola |
|------------------------|------------------------|--------------------------|
| Štát/existujúca entita | Štátny rozpočet/mand. | MPSVaR |
| Štát/nová entita | Štátny rozpočet/paušál | NP/Implement. agentúra |
| VÚC | EŠIF/národný projekt | Strešná entita |
| Reg. agentúra | EŠIF/DOP | VÚC |
| Samospráva | Rozpočet VÚC | Reg. agentúra |
| MVO | Rozpočet obce/mesta | Vybraná MVO |
| Samospráva/MVO | Donori | Externá firma |
| Externá firma | Asignácia | Bez koordinácie/kontroly |



Miro Miklas, *Z cyklu Vidiek*

4. Identifikované modely

| Základná charakteristika | Riadenie/ výkon | Financovanie | Kvalita a koordinácia |
|---|--|--|---|
| M1: Kombinovaný model /súčasný stav | <i>Centrálne riadenie/2 existujúce štátne inštitúcie</i> | <i>Externé/EŠIF</i> | <i>Centrálne zabezpečenie kvality a kontroly</i> |
| M2: Centrálne riadený a implementovaný model | <i>Centrálne riadenie/ existujúce alebo novo vzniknuté inštitúcie</i> | <i>Štátny rozpočet s prechodným spolu-financovaním národným projektom/projektami</i> | <i>Centrálne zabezpečenie kvality a kontroly</i> |
| M3: Model prenesenia na lokálnu úroveň | <i>Vedenie miestnych samospráv (miest a obcí) a/alebo MVO vo viac, alebo menej formálnej koordinácii so samosprávami</i> | <i>Kombinácia interných (štátny rozpočet/dotačné schémy, prípadne miestne dane) a externých zdrojov (EŠIF, donori)</i> | <i>Decentralizovanie/ kontrola donormi</i> |
| M4: Model regionálneho prístupu | <i>Regionálna úroveň/ novo vzniknuté inštitúcie</i> | <i>Kombinácia interných (štátny rozpočet) a externých zdrojov (EŠIF, donori, asignácie)</i> | <i>Centrálne a/alebo regionálne zabezpečenie kvality a kontroly</i> |
| M5: Model centrálného programu doplneného alternatívnym výkonom | <i>Centrálne riadenie/ existujúce alebo novo vzniknuté inštitúcie spolu s lokálnou úrovňou samospráv a/alebo MVO</i> | <i>Kombinácia interných (štátny rozpočet) a externých zdrojov (EŠIF, donori, asignácie)</i> | <i>Centrálne zabezpečenie kvality a kontroly a kontrola donormi</i> |

Modelová situácia 1: Kombinovaný model/súčasný stav

Základná charakteristika: Program TSP je aktuálne realizovaný prostredníctvom dvoch národných projektov. Financovanie je zabezpečené z prostriedkov ESF, pričom prijímateľom je určená existujúca organizácia. Aktuálne je to Implementačná agentúra MPSVR a Úrad splnomocnenca pre rómske komunity. Obidva projekty fungujú na podobných princípoch financovania a riadenia, na centrálnej úrovni v Bratislave prebieha komunikácia a významné prvky systému sa vzájomne diskutujú a ovplyvňujú, ale z hľadiska formálneho riadenia a implementácie ide o paralelné štruktúry.

Samotný výkon je realizovaný miestnou samosprávou (prípadne MVO), ktorá zabezpečuje výkon programu vďaka priamym finančným transferom. Program je realizovaný vo forme spoločnej zodpovednosti medzi prijímateľom národného projektu a samosprávami (MVO). Samosprávy (MVO) sú priamymi zamestnávateľmi TSP pracovníkov/pracovníčok, teda vykonávateľmi programu (pozrite kapitolu 2 pre ukotvenie programu TSP v širšom kontexte). Výber zapojených miest a obcí v prípade oboch národných projektoch vychádza z rôznych prístupov k identifikácii lokalít, kde je TSP najpotrebnejšia v kombinácii s princípom dobrovoľnosti zapoja sa. Výsledky analýzy uvedenej v kapitole 1 tejto správy poukazujú na veľké prekrytie lokalít zapojených do NP realizovaného Implementačnou agentúrou s lokalitami identifikovanými pomocou vytvoreného konštruovaného Indexu technickej potrebnosti TSP.

Riadenie/výkon: Spolupráca medzi prijímateľom NFP a samotným poskytovateľom TSP prebieha na základe Zmluvy o spolupráci uzavretej medzi prijímateľom NFP (Implementačnou agentúrou alebo Úradom splnomocnenca) a obcou (prípadne MVO). Obec následne vykonáva terénnu sociálnu prácu v súlade s podmienkami uvedenými v Zmluve a v zhode s metodickými usmerneniami. Prijímateľ NFP v mesačných intervaloch poskytuje obci (prípadne MVO) finančné prostriedky potrebné na výkon TSP prostredníctvom transferov. Ich výška je určená na základe štandardnej stupnice jednotkových nákladov. Prijímateľ zároveň vykonáva administratívne úkony spojené so žiadosťami o platbu, monitorovaním projektu, ITMS a ďalšími povinnosťami spojenými s implementáciou národného projektu spolufinancovaného z prostriedkov ESF. Dôležitým faktorom je, že realizátor TSP (v absolútnej väčšine prípadov je to miestna samospráva) nemá neobmedzenú kontrolu nad obsadením pozície terénneho sociálneho pracovníka/pracovníčky a terénneho pracovníka/pracovníčky. Do ich výberu vstupuje aj samotný prijímateľ NFP, teda Implementačná agentúra alebo Úrad splnomocnenca.

Financovanie: Výkon TSP je realizovaný prostredníctvom národných projektov (alebo inak nazvaného programu tohto typu). Je financovaný z prostriedkov ESF. Prijímateľ NFP dohliada na správnosť čerpania finančných prostriedkov a nesie zodpovednosť za administratívnu a obsahovú správnosť vo výkone programu TSP. Pracovníci/pracovníčky TSP sú zamestnancami jednotlivých obcí (MVO), ktoré výkon TSP realizujú. Pozícia TSP pracovníkov/pracovníčok je v prípade prerušenia externej finančnej podpory veľmi zraniteľná, schopnosť a záujem obcí financovať program TSP v obdobiach prerušenia prístupu k externým zdrojom (najmä ESF) nie je doposiaľ potvrdená. Na základe skúsenosti z terénu, ako i ďalších zistení anekdotického charakteru, je však možné predpokladať, že schopnosť a záujem obcí financovať program TSP v týchto medziobdobiach je na nízkej úrovni. Ide o empiricky potvrdený fakt, ktorý sa opakovane preukazoval v obdobiach medzi jednotlivými projektmi.

Kvalita a kontrola: Napriek tomu, že výkon TSP je decentralizovaný na úroveň konkrétnej samosprávy (MVO), zapojením sa do programu TSP samospráva (MVO) získava silnú koordinačnú, metodickú a supervíznu podporu. Ide o model akejsi spoločnej zodpovednosti, ktorý však má v realizačnej rovine aj úskalia. Jedným z nich je nejednoznačná pozícia terénnych sociálnych a terénnych pracovníkov/pracovníčok. Niekedy sa ocitajú akoby medzi „dvoma mlynskými kameňmi“. Konkrétne medzi predstavami a požiadavkami obce ako ich priameho zamestnávateľa a požiadavkami realizátora NP ako supervízora ich činností a garanta kvality výkonu TSP. Na druhej strane, prítomnosť výraznej koordinačnej a metodickej podpory môže v prípade, ak má obec záujem o dobrý výkon TSP, pozitívne ovplyvniť citlivosť obce voči problémom cieľovej skupiny, ako aj prispieť k vytvoreniu efektívnejšej organizačnej štruktúry obecného úradu.

Modelová situácia 2:

Centrálne riadený a implementovaný model

Základná charakteristika: Výkon TSP je vo forme centralizovaného programu financovaný v rámci mandatorných výdavkov štátneho rozpočtu. Koordinátorom programu je na tieto účely Implementačná agentúra MPSVaR alebo ÚSVpRK, prípadne novozriadená príspevková organizácia štátu (ďalej ako určená organizácia). Alternatívne je možné zvážiť podporu takéhoto riešenia osobitným zákonom a/alebo vznikom špecializovanej organizácie, ktorá by vykonávala aj ďalšie podobné programy. TSP je implementovaná v partnerstve s obcami, ktoré prejavia záujem

o výkon v ich obci. Zaviazu sa poskytnúť priestory, ako aj základné materiálne vybavenie na prácu (napríklad v rozsahu, ako je to v súčasnosti). TSP je teda implementovaná vo forme spoločnej zodpovednosti medzi štátom určenou entitou a samosprávami na základe zmluvy o spolupráci, pričom TSP a TP pracovníci/pracovníčky sú zamestnanci štátu (ministerstva alebo inej určenej organizácie). Model je postavený na situácii, kde štát preberá kompletnú zodpovednosť za TSP a terénnych sociálnych a terénnych pracovníkov/pracovníčky. Financovanie môže byť formou štátneho rozpočtu, EŠIF alebo ich kombináciou. Rozhodnutia o počte, rozsahu a zapojení konkrétnych lokalít v budúcom programe TSP môže vychádzať z hodnotenia súčasného stavu, pričom optimalizácia počtu lokalít záleží tak na dobrovoľnosti obcí, ako aj na politickom rozhodnutí (objem celkových prostriedkov vyčlenených na program). Rozhodnutie o lokalitách a rozsahu sa môže spraviť s využitím Indexu technickej potrebnosti TSP a malo by optimálne vychádzať z konsenzu týkajúceho sa využitia rôznych prístupov k identifikácii potrebnosti TSP v jednotlivých lokalitách.

Riadenie/Manažment: Projekt je riadený zo strany štátu (prostredníctvom určenej organizácie) a je implementovaný v spolupráci s obcami a MVO. Spolupráca prebieha na základe Zmluvy o spolupráci uzavretej medzi určenou organizáciou a obcou, pričom obec umožňuje a spolufinancuje terénnu sociálnu prácu v súlade s podmienkami v zmluve. Určená organizácia poskytuje terénnym sociálnym a terénnym pracovníkom/pracovníčkou, ktorí sú jej zamestnanci, metodickú a organizačnú podporu. Administratívne úkony, monitorovanie projektu a ďalšie povinnosti voči štátnemu rozpočtu vykonáva určená organizácia. Obce (MVO) majú obmedzenú kontrolu nad obsadením pozície terénneho sociálneho pracovníka/pracovníčky a pri výbere majú iba poradný hlas.

Financovanie: Výkon TSP je financovaný zo štátneho rozpočtu a pracovníci/pracovníčky TSP sú zamestnancami štátom určenej organizácie. Určená organizácia dohliada na správnosť výdavkov vo vzťahu k štátnemu rozpočtu a má plnú administratívnu a metodickú kontrolu nad výkonom programu. Obec (MVO) poskytuje na výkon TSP priestory a vybavenie kancelárií, prípadne zabezpečuje výdavky na materiálne podmienky výkonu, napríklad náklady za telefón a cestovné pre pracovníkov (v rozsahu, ako je to pri modeli č. 1).

Kvalita a kontrola: Obec zapojením sa do programu získava výkon TSP (ktorý si nie je schopná zabezpečiť sama) na svojom území. Centralizáciou modelu a tým, že zamestnanci TSP sú zamestnanci štátu, sa vyjasňuje pozícia pracovníka/pracovníčky TSP a TP, ktorí sa môžu plne otvoriť požiadavkám metodického vedenia zo strany

určenej organizácie a môžu konať v záujme klientov aj v prípadoch, ak sú v rozpore so samosprávou. Funkcia a úloha Regionálnych koordinátorov a supervízorov zostáva zachovaná ako v prípade modelu č. 1. Metodicky usmerňujú TSP pracovníkov/ pracovníčky, dohliadajú na administratívne záležitosti (reportovanie) a v prípade potreby koordinujú výkon s obcami (MVO).

Modelová situácia 3:

Model prenesenia na lokálnu úroveň

Základná charakteristika: Výkon TSP je plne v kompetencii a zodpovednosti obcí. Tie ju buď vykonávajú priamo, alebo alternatívne „outsourcujú“ výkon na MVO alebo iného neverejného poskytovateľa sociálnych služieb. V ideálnom prípade spolupracujú a dopĺňajú navzájom svoje kapacity a zdroje. Ide o prístup, v rámci ktorého za poskytovanie výkonu TSP zodpovedá miestna samospráva, ale samotný výkon môže byť zabezpečený špecializovanými MVO. Výkon služieb je zabezpečovaný ako nákup služieb MVO zo strany samosprávy. V zmysle znenia zákona 448/2006 o sociálnych službách, v zmysle neskorších predpisov, svojou novelou účinnou od 1. 1. 2018 zodpovednosť za poskytovanie alebo zabezpečovanie služieb krízovej intervencie nesie obec. Zodpovednosť sa v tomto prípade vníma i v zmysle financovania konkrétnej služby. Na základe uvedeného je možné konštatovať, že ak sa TSP vníma ako súčasť zákona 448/2006 o sociálnych službách, táto má byť v plnej miere financovaná z rozpočtu jednotlivých obcí. Ako vyplýva z analýzy, pre mnohé samosprávy by takéto prenesenie kompetencií bez adekvátnej finančnej podpory v podstate znamenalo nemožnosť poskytovať TSP. Funkčnosť modelu by nevyhnutne závisela od toho, či by štát dokázal, napríklad prijatím koncepcie alebo iného programového dokumentu, vytvoriť väčší priestor na alternatívne financovanie cez dotačné/grantové schémy buď dočasným využitím EŠIF, alebo podporením domácich donorov, prípadne ďalšími mechanizmami. Napriek tomu, že absenciu funkčnej koordinačnej a metodickej podpory je možné považovať za extrémne riziko pre kvalitný výkon programu TSP, prítomnosť silného metodického a kontrolno-koordinančného mechanizmu je v takejto konštelácii vysoko nepravdepodobná. Je možné uvažovať o tom, že kontrolu kvality vo výkone a metodickú podporu by mohla zabezpečovať na tieto účely zriadená inšpekcia TSP alebo iná entita určená alebo zriadená MPSVaR (na spôsob štátnej školskej inšpekcie). V prípade absencie štátom zriadenej inšpekcie je možnou alternatívou, že úlohu kontroly kvality by vykonávala vybraná stavovská organizácia alebo iná organizácia založená „zdola“. V takomto prípade je však v porovnaní s možnou kontrolou vykonávanou prostred-

níctvom štátnej organizácie možné predpokladať menšie kompetencie a nižšiu akceptáciu zo strany poskytovateľov TSP, ako i malú vymožitelnosť jednotlivých nápravných opatrení. Základom modelu je predpoklad, že samospráva a/alebo MVO implementujú TSP vo forme plnej zodpovednosti za výkon TSP. Priamymi zamestnávateľmi TSP pracovníkov/pracovníčok je buď priamo obec, alebo MVO. Rozhodnutia o počte, rozsahu a zapojení konkrétnych lokalít v takto decentralizovanom programe by boli plne závislé od ochoty a motivácie samospráv a/alebo MVO v danej lokalite TSP financovať a realizovať. Existuje silný predpoklad, ktorý je založený na predchádzajúcich evaluáciách a výskumoch, že v takomto prípade by došlo minimálne k významnému, ak nie radikálnemu zníženiu počtu lokalít, kde by existovala nejaká forma TSP.

Riadenie/manažment: Obec vykonáva terénnu sociálnu prácu podľa svojich predstáv a potrieb. Administratívne úkony spojené so zamestnávaním TSP sa riadia plne v súlade so zákonom o obecnom zriadení, prípadne inými relevantnými zákonmi. Realizátor TSP má v súlade s platnými zákonmi plnú kontrolu nad obsadením pozície terénneho sociálneho pracovníka a terénneho pracovníka. Do ich výberu nevstupuje žiadna iná organizácia. Navrhovaný model sa realizuje v zmysle platného zákona o sociálnych službách a v plnej miere rešpektuje princíp subsidiarity a samosprávnosti. Na jednej strane poskytuje obci možnosť samostatne rozhodovať o rozsahu a štandardoch realizovanej služby, na druhej strane je práve preto náchylný na lokálne deviácie, ktoré nemusia byť v prospech klienta.

Financovanie: Výkon TSP je plne financovaný z prostriedkov obce. Pracovníci/pracovníčky i TSP sú zamestnancami jednotlivých obcí. Pozícia terénnych sociálnych a terénnych pracovníkov je relatívne stabilizovaná, pretože obec má o realizáciu TSP záujem, čo vyjadruje i ochotou financovať realizáciu programu. Metodická podpora výkonu TSP môže byť poskytovaná zo strany novej stavovskej organizácie alebo inej organizácie zameranej na kvalitu výkonu TSP, ktorej vznik môže byť reakciou na aktuálnu absenciu podobnej organizácie. Ak by bola TSP vykonávaná v spolupráci s MVO alebo iným subjektom, môže byť jej výkon doplnený ďalšími aktivitami na projektovej báze a spolufinancovaný externými donormi. V tom prípade by išlo skôr o doplnok k existujúcej službe.

Kvalita a kontrola: Kvalita a kontrola je plne v rukách obcí. Ak má obec záujem, môže požiadať Agentúru/stavovskú organizáciu o pomoc pri metodickom riadení výkonu TSP a supervízii, prípadne pri evaluácii programu. Terénni sociálni a terénni pracovníci/pracovníčky už nemajú dilemu „dvoch pánov“, pretože v plnej miere plnia zadanie a pokyny starostu/primátora či obecného/mestského úradu. Organi-

začné zabezpečenie kontroly kvality sa môže v každej obci odlišovať, je však možné predpokladať nízky záujem samospráv o vnútornú kontrolu kvality výkonu TSP a jej zabezpečenie v rámci vlastných zdrojov. Existuje tu silné riziko spojené s politickým cyklom, ktoré môže zásadne zmeniť prístup vedenia obce k TSP.

Modelová situácia 4:

Model regionálneho prístupu

Základná charakteristika: TSP je realizovaná na regionálnej úrovni buď samotnými VÚC, alebo regionálnymi agentúrami. Úlohu regionálnych agentúr môžu plniť tak prostredníctvom VÚC zriadené a kontrolované organizácie, ako i MVO, právna forma regionálnej agentúry, ako i prepojenie s VÚC sa môže v jednotlivých regiónoch odlišovať na základe špecifickej situácie každého z krajov. Realizácia navrhovaného modelu ponúka príležitosť na posilnenie MVO, schopných zapojiť sa do výkonu TSP (buď na úrovni koordinátora, alebo samotného poskytovateľa), minimálne v regiónoch, kde sú takéto organizácie prítomné (Košický alebo Prešovský kraj). Ide tu špecificky o prítomnosť MVO s doterajšou významnou praxou v téme TSP. Pozícia programu TSP v jednotlivých krajoch je definovaná prostredníctvom regionálnych koncepcií rozvoja sociálnych služieb, ktoré určujú rozsah a zameranie výkonu TSP v jednotlivých krajoch na základe špecifických potrieb kraja. Je potrebné zabezpečiť, aby proces tvorby a obsah koncepcií rozvoja sociálnych služieb bol konsenzuálne akceptovaný a záväzný. Samotný výkon môže využívať skúsenosti s aktuálnym modelom výkonu TSP, pričom zapojenie MVO voči samosprávam by mohlo byť vítané v prípade MVO s dostatočnou praxou a kapacitami v danej oblasti. Pri nastavovaní výkonu TSP je možné inšpirovať sa modelom z Českej republiky, kde sa vytvárajú tzv. regionálne siete poskytovateľov sociálnych služieb a na základe určenia potrebnosti konkrétnej sociálnej služby sa výkon tejto služby prerozdeľuje medzi registrovaných poskytovateľov sociálnych služieb. Uvedený prístup dovoľuje flexibilne reagovať na aktuálne potreby a pri určovaní potrebnosti konkrétnej služby prekročiť hranice konkrétnej obce, čo vyššie uvedené modely (modely 1, 2 a 3) dovoľujú len v obmedzenej forme, ak vôbec. Príležitosťou v súvislosti s navrhovaným modelom je i regionálna diferenciacia programu TSP podľa potrieb daného kraja. Výzvou však zostáva pripravenosť a ochota jednotlivých VÚC takúto úlohu zvládnuť. Realizácia navrhovaného modelu by pravdepodobne vyžadovala i zmeny v zákone o sociálnych službách, ktoré by výkon koordinácie a kontroly TSP jednotlivým VÚC ukladali ako povinnosť.

Riadenie/manažment: Napriek možnému zapojeniu regionálnych agentúr zohráva kľúčovú úlohu v rámci navrhovaného modelu VÚC, ktorý umožňuje finančné toky zo strany štátneho rozpočtu smerom k samotným poskytovateľom a rovnako garantuje kvalitu kontrolných a koordinačných mechanizmov programu TSP v konkrétnom kraji. V rámci navrhovaného modelu je možné prevziať/využiť už existujúce a aktuálne využívané riadiace dokumenty a modely riadenia a modifikovať ich pre potreby regionálnej úrovne riadenia programu TSP. Rovnako ako v prípade aktuálne realizovaného modelu zosumarizovaného v rámci modelu 1, gro administratívnych úloh spojených s realizáciou programu je vykonávaných na strane VÚC alebo regionálnej agentúry, tak aby sa samotní poskytovatelia TSP mohli v plnej miere sústrediť na kvalitný výkon TSP. Výkon TSP poskytujú organizácie registrované v novovzniknutých sieťach poskytovateľov TSP, za ktorých vedenie zodpovedá konkrétny VÚC. Je možné predpokladať, že medzi poskytovateľmi budú tak MVO, ako aj cirkevné organizácie alebo organizácie zriadené samosprávou. Terénni sociálni a terénni pracovníci/pracovníčky sú zamestnancami týchto organizácií, do ich výberu VÚC, prípadne regionálna agentúra, nevstupuje. V špecifických prípadoch môže regionálna agentúra prostredníctvom svojich zamestnancov zabezpečovať i výkon TSP. Uplatnenie takéhoto modelu v celej jeho šírke nevyhnutne závisí od prítomnosti MVO alebo organizácie inej právnej formy, ktoré disponujú dostatočnými kapacitami – nie je to však nevyhnutná podmienka.

Financovanie: Napriek tomu, že model môže podľa vzoru Českej republiky uplatňovať princíp viacdrojového financovania, v prípade, ak štátny rozpočet neprevezme na seba úlohu hlavného donora programu TSP, výkon TSP bude extrémne ohrozený. Finančné prostriedky štátneho rozpočtu, EŠIF, prípadne ich kombinácia môžu byť medzi jednotlivé samosprávne kraje pridelené na základe každoročnej, účelovo viazanej dotácie. Výška pridelených finančných prostriedkov sa môže každoročne meniť podľa výšky štátneho rozpočtu alokovaného na výkon TSP pre daný rok, vzorec na výpočet výšky dotácie pre konkrétny kraj by však mal byť fixný a mal by byť výsledkom konsenzu a všeobecne akceptovaného nastavenia premenných, na základe ktorých by bola určená výška dotácie (tento krok by si vyžadoval úvodnú štúdiu a konsenzus odbornej obce). Daný kraj následne finančné prostriedky prerozdeľuje medzi jednotlivých poskytovateľov TSP. Prijímateľom dotácie by mohli byť organizácie vedené v registri poskytovateľov TSP alebo iným spôsobom verifikované entity schopné poskytovať službu v žiadanej kvalite. Napriek tomu, že príspevok pridelený prostredníctvom dotácie zo štátneho rozpočtu určenej na výkon TSP by mal pokrývať výraznú časť nákladov spojených s výkonom TSP, tento by určite nemal zabezpečovať 100 % celkových nákladov. Určitá časť nákladov by mala byť zabezpečená z ďalších zdrojov, ako napríklad z príspevku regionálnej alebo

miestnej samosprávy, prípadne iných alebo grantových organizácií. Je možné predpokladať, že spoluúčasť miestnej a regionálnej samosprávy na financovaní programu (aj v prípade, ak by išlo o minimálne podiely) môže zvýšiť „spoluvlastníctvo“ programu na strane buď regionálnych, alebo miestnych samospráv.

Kvalita a kontrola: VÚC, prípadne poverená regionálna agentúra, zabezpečuje výkon TSP vo svojom kraji prostredníctvom ďalších organizácií a v rozsahu, ktorý najlepšie reflektuje potreby daného kraja. Vzhľadom na fakt, že poskytovateľ TSP môže byť len organizácia registrovaná ako poskytovateľ TSP, je možné predpokladať kompetentnosť a kvalitu zapojených organizácií. S výrazným výkonom ďalších podporných aktivít (akými sú napríklad supervízia pracovníkov/pracovníčok TSP alebo vzdelávanie pracovníkov/pracovníčok TSP) poskytovaných na národnej úrovni navrhovaný model veľmi nepočíta. Je možné predpokladať, že tieto aktivity bude zabezpečovať každý z poskytovateľov voči vlastným zamestnancom osobitne, metodická a koordinačná podpora je teda poskytovaná na regionálnej úrovni. Navrhovaný model by bolo ideálne kombinovať s aktivitami stavovskej organizácie (pozrite mriežku možností v predchádzajúcej kapitole), ktorá by mohla byť zdrojom metodickéj podpory a určenia minimálnych štandardov kvality výkonu TSP aj pre kraje, ktoré nemajú dostatočné kapacity podporovať kvalitu vo výkone TSP. Jednou z najvýraznejších výziev navrhovaného modelu sú totiž kapacity jednotlivých krajov, ktoré nemusia nutne zodpovedať potrebám TSP, z čoho plynú pre výkon a zachovanie TSP bezprostredné riziká. Pre kontrolu kvality môžu jednotlivé VÚC zriadiť osobitné inšpekcie alebo poveriť kontrolou ďalšie organizácie.

Modelová situácia 5:

Model centrálného programu doplneného alternatívnym výkonom

Model 5 je založený na dvoch faktoroch, ktoré vyplývajú z analýz rôznych hodnotení situácie v samosprávach s MRK a z hodnotenia a analýz v kapitolách 1 a 2 tejto správy. Tým prvým je len ťažko zastupiteľná úloha štátu ako garanta realizácie TSP v najproblematickejších lokalitách, hlavne v tých, kde sa nepriaznivá finančná situácia prekrýva s antagonistickou pozíciou majority voči MRK. Druhým faktorom je problematická motivácia, finančná a kapacitná situácia zainteresovaných aktérov. Tu narážame na obmedzené kapacity MVO (personálne aj finančne) a slabú motiváciu a možnosti privátnych donorov.

V tomto modeli je navrhovaný hybridný prístup, ktorý by kombinoval centrálnu úlohu štátu s vytvorením priestoru na jeho doplnenie alternatívnym výkonom TSP. Na základe konsenzu by sa vytvorilo „jadro“ lokalít TSP zamerané na najproblematickejšie a zároveň najchudobnejšie samosprávy (systém riadenia, financovania a kontroly, ako je opísaný v modeli 2). Na základe odborného posúdenia a s možnosťou využitia validovaného indexu technickej potrebnosti by sa konsenzuálne určil zoznam lokalít, kde bude výkon TSP garantovať štát. Odkaz na kompletný zoznam 578 obcí s koncentraciami a zoradených podľa výsledkov Indexu potrebnosti TSP validovaných koeficientom nezamestnanosti je uvedený na konci textu. Podľa výsledkov hodnotenia sa v prvých 3 najproblematickejších kategóriách nachádza spolu 201 lokalít (kategória 1 spolu 32, kategória 2 spolu 47 a v tretej je 122 osídlení). V kategórii 4 sa nachádza 185 samospráv a v kategórii 5 spolu 188 lokalít.

V súčasnosti je TSP v rámci dvoch národných programov realizovaná alebo v blízkom čase plánovaná na území 386 miestnych samospráv (IA manažuje 233 lokalít a Úrad splnomocnenca 134 zapojených, 9 s podpísanou zmluvou a v 10 vedie rokovania).³ Lokality, ktoré sú zapojené do realizácie oboch národných projektov, sa do značnej miery prekrývajú s lokalitami identifikovanými pomocou validovaného indexu technickej potrebnosti TSP. V konečnom dôsledku je situácia v každej lokalite svojím spôsobom unikátna a bolo by nevhodné vyberať lokality len na základe technického posúdenia bez kvalitatívnej analýzy in situ. Podľa kvantitatívnych a kvalitatívnych hodnôt správy by bola nejaká forma TSP zrejme potrebná takmer v každej lokalite v prvých 3 kategóriách. V dvoch ďalších sa nachádzajú mnohé lokality, ktoré vykazujú mierne lepšie indikátory (napríklad kvôli blízkosti pólov rastu, a tým aj príležitostí na zamestnanie), ale aj v rámci nich panujú veľké interné rozdiely a z pohľadu realizácie TSP. Hlavne v prípade väčších miest môže byť zároveň dôležitá aj otázka cielenia TSP na ďalšie cieľové skupiny, ako sú bezdomovci.

Aký je, prípadne aký bude počet obcí zapojených do štátom garantovanej TSP je v prvom rade **politické rozhodnutie**, ktoré úzko súvisí s množstvom **alokovaných zdrojov**. Vzhľadom na výsledky lokalít v hodnotení indexom potrebnosti TSP sa **súčasný počet zapojených lokalít javí ako optimálny**.

Pre potreby modelu 5 je na základe výsledkov indexu technickej potrebnosti TSP možné uvažovať o minimálnom rozsahu štátom garantovanej TSP vo veľkosti cca

3 Presné čísla sa menia, keďže nie vždy sa darí TSP v lokalite spustiť v súlade s plánom. Situácia k 1. marcu 2018, vrátane TSP v mestských častiach Bratislavy a Košíc.

200 lokalít. Ide o lokality, ktoré indikujú najhoršiu ekonomickú a sociálnu situáciu a silnú mieru priestorového vylúčenia. V prípade ďalších lokalít by bolo potrebné zvážiť možnosti realizovania programu prostredníctvom alternatívnych poskytovateľov TSP alebo prostredníctvom vlastných zdrojov samosprávy. Ako opisujeme v kapitole 3.2.3. záverečnej správy, funkčnosť tohto modelu by nevyhnutne závisela od schopnosti štátu vytvoriť väčší priestor na alternatívne financovanie cez dotačné/grantové schémy buď prechodným využitím EŠIF, a/alebo podpora domácich donorov.

Výkon v lokalitách pod úrovňou 10 bodov v skóre indexu technickej potrebnosti TSP je tak plne v kompetencii a zodpovednosti obcí a mimovládnych organizácií, ktoré v ideálnom prípade spolupracujú a dopĺňajú navzájom svoje kapacity a zdroje. Podľa toho, do akej miery by štát podporoval tieto alternatívne formy, je možné modelovať systém kooperácie, kontroly a zabezpečenia kvality výkonu. Pri kombinovanom systéme by podľa tohto prístupu predstavovala hlavnú výhodu možnosť vytvoriť systém viaczdrojového financovania a vyššej flexibility systému, kde by „jadro“ výkonu TSP mohli dopĺňať samosprávy a MVO. Hlavnou slabinou je financovanie. Pri súčasnom podfinancovaní sociálnych služieb štátom, malom množstve donorov a nedostatočne rozvinutom systéme privátneho sponzoringu by lokality mimo jadra boli vo veľkej miere závislé od možnosti financovania z EŠIF. Problematickým sa javí aj zabezpečenie kvality, kde by zrejme štátom garantovaná časť mala svoje silné mechanizmy monitoringu a budovania kapacít, pri alternatívnych poskytovateľoch by bolo potrebné vytvoriť mechanizmus buď na ich začlenenie do tohto systému, alebo na paralelný systém.

Je vysoko pravdepodobné, že realizácia takéhoto viacložkového modelu by si vyžadovala širší konsenzus medzi štátnou správou a samosprávou. Výber lokalít na financovanie „jadra“ programu by bol pomerne komplikovaný proces. Sú obce, ktoré by za začlenenie do skupiny zabezpečovanej štátom privítali. Existujú iné, ktoré už dnes nechcú participovať v systéme. Tie by bolo možné motivovať napríklad zvýhodňovaním pri hodnotení projektov EŠIF, kde by realizácia TSP mohla byť podmienkou, prípadne prinášať plusové body.



Miro Miklas, *Z cyklu Rómovia*

5. Komparatívne hodnotenie modelov

V prvom kroku sme zdefinovali štyri základné kritériá na komparatívne hodnotenie. Vychádzajú z predpokladu, že Slovenská republika potrebuje a aj v budúcnosti bude potrebovať rozsiahle asistenčné programy zamerané na podporu sociálnej inklúzie ľudí žijúcich v prostredí marginalizovaných rómskych komunít, pričom TSP zohráva v tomto kontexte kľúčovú úlohu. Štyri zvolené kritériá sa zameriavajú na možnosti jednotlivých modelov zabezpečiť TSP v optimálnom rozsahu a pokrytí za situácie udržateľného, systémového a dostatočného financovania, zabezpečenia kvality TSP a v neposlednom rade akceptovateľnosti zvolených riešení zainteresovanými subjektmi.

Kritérium 1/zabezpečenie TSP v optimálnom rozsahu a pokrytí: Na základe skúseností s realizáciou TSP v Slovenskej republike a aj po porovnaní s inými krajinami sa ukazuje, že pre plošné zabezpečenie takého rozsahu služby, aký si vyžaduje priestorovo rozložená a početná skupina ľudí z prostredia marginalizovaných rómskych komunít, **je potrebný silný záujem štátu, deklarovaný nielen politicky (napríklad zákonmi, politikami a postojmi), ale aj administratívne a finančne.** Je zrejmé, že súčasný model založený na implementácii dvoch národných projektov a podpore EŠIF (model 1) má svoje klady a prínosy a dá sa modifikovať, napríklad smerom k zjednoteniu. Problémom je jeho udržateľnosť, keďže plne závisí od externého financovania EŠIF, ktoré podlieha zmenám a cyklom programových období. Z analýz finančnej situácie samospráv, zo skúseností z minulých riešení a zo záverov evaluácií vyplýva, že minimálne skupinu lokalít s najhoršími ukazovateľmi podľa Indexu potrebnosti TSP a v zlej sociálno-ekonomickej situácii bude v súvislosti s výkonom TSP potrebné i naďalej podporovať tak finančne, ako i koordinačne zo strany štátu. Zároveň existuje možnosť rozvíjať aj decentralizované prístupy, ako sú načrtnuté v rámci modelu 4 alebo v kombinácii prístupov s využitím modelu 5. Výsledky analýzy zároveň indikujú potrebu posilnenia viaczdrojového financovania.

Kritérium 2/udržateľné, systémové a dostatočné financovanie: Súčasný model postavený na ESF nie je možné považovať za systémový a udržateľný. V čase prípravy tejto správy nie je jasné, ako bude vyzeráť kohézna politika po roku 2020 ani čo bude

predmetom budúceho dokumentu plniaceho úlohu Partnerskej dohody medzi Európskou komisiou a Slovenskou republikou. Je však zrejmé, že po Brexite klesne rozpočet EÚ a v nejakej forme sa to odrazí aj vo financovaní kohéznej politiky. Zároveň existujú tlaky na preformulovanie cieľov kohéznej politiky smerom k iným prioritám. Budúcnosť TSP je zároveň potrebné chápať v kontexte ďalších sociálnych a podporných služieb. Tie sú dlhodobo podfinancované a najhorším variantom by bolo vytvoriť medzi nimi konkurenčnú súťaž o zdroje, kde by sa namiesto strategického plánovania podporovalo ad hoc financovanie na základe momentálnych preferencií. Z analýz v prvej kapitole vyplýva, že len malý počet obcí je schopných teoreticky zobrať na seba ťarchu financovania TSP z vlastných zdrojov. V drvivej väčšine lokalít vo všetkých 5 kategóriách podľa indexu technickej potrebnosti TSP by financovanie predstavovalo v kontexte celkových príjmov a už terazších nákladov na sociálnu oblasť neúnosné bremeno. Optimálnym riešením je vytvorenie udržateľného modelu financovania výkonu akýchkoľvek sociálnych služieb, ako i jednoznačné a vymožitelné rozdelenie kompetencií v ich financovaní medzi jednotlivé úrovne štátnej a verejnej správy s vytvorením systémového financovania TSP. **Ak chce Slovenská republika seriózne riešiť problematiku MRK, len ťažko môže rezignovať na financovanie TSP prostredníctvom štátneho rozpočtu.** To môže mať priamu formu centrálného financovania (model 2), vytvorenia dotačnej schémy alebo presunu kompetencií na kraje (model 4), prípadne financovania „jadra“ programu cez rozpočet s otvorením možností na zapojenie ďalších subjektov (model 5). Podmienkou funkčného systému bude spravodlivé a akceptované financovanie tak verejných, ako i neverejných poskytovateľov. Ideálne je vytvorenie viaczdrojového financovania, kde však musí byť zadefinované, čo je rozsah podporovaný štátom a akým spôsobom budú (ako v prípade modelov 3, 4 a 5) motivované rôzne subjekty v prípade investícií do TSP.

Kritérium 3/zabezpečenie kvality TSP: Modely rozpracované v tejto štúdiu pracujú s rôznou mierou centralizácie/decentralizácie systému poskytovania TSP. Kým modely 1 a 2 stavajú na centrálnom riadení podporenom overeným systémom manažmentu a spojeným s budovaním kapacít a zabezpečením kontroly a kvality výkonu, v prípade modelov 3 a 4 by bolo potrebné uvažovať buď o modifikácii súčasného stavu, napríklad ponechaním podpornej a kontrolnej funkcie novozaloženej strešnej/profesijnej organizácii, vytvorením registra poskytovateľov, vytvorením inšpekcie TSP, prípadne prenesením tejto úlohy na vybranú MVO alebo externú firmu. Doterajšia skúsenosť s realizáciou TSP na Slovensku však jasne **poukazuje na potrebu silnej koordinačno-metodickej podpory výkonu TSP bez ohľadu na realizáciu ktoréhokoľvek z navrhovaných modelov.**

Kritérium 4/akceptovateľnosť a realizovateľnosť zvolených riešení: Zatiaľ čo modelové riešenia 1 a 2 vychádzajú z centrálnej podpory štátu (či už priamo v rámci rozpočtu, alebo prechodne v rámci EŠIF), modely 3, 4 a 5 si vyžadujú aktívnu účasť samospráv, MVO a ďalších aktérov. Ako najmenej vhodný a najrizikovejší sa jednoznačne javí model 3. Výsledky kvalitatívnych výskumov potvrdzujú kvantitatívne analýzy v tom, že existuje veľký tlak na rozpočty, hlavne v menších obciach. Zvýšenie výdavkov je zároveň vecou rozhodnutia, a to znamená, že je predmetom miestnej politiky aj názorov primátora/starostu, zastupiteľstva a občanov. Len malé množstvo samospráv má dlhodobějšíu strategickú predstavu o možnostiach integrácie ľudí z prostredia MRK, ako i ľudí z prostredia iných zraniteľných skupín. Postoj k tejto otázke sa môže navyše radikálne zmeniť v každom volebnom období. Model 3 by si vyžadoval jednak politické rozhodnutie (aby obce a mestá na výkon TSP zaväzoval zákon) a zároveň nastavenie veľmi citlivej hranice, určujúcej, ktorá samospráva si takýto výkon môže dovoliť a ktorá by musela byť podporená centrálnou. Model 4 v tomto kontexte predstavuje možnú alternatívu, ktorá by mohla byť založená na prenose poznatkov z Českej republiky, kde funguje podobný systém. Zároveň by si však takáto zmena vyžadovala dôkladné plánovanie, ukotvenie v podmienkach Slovenskej republiky a v neposlednom rade zainteresovanie krajov, čo nemusí byť jednoduchá úloha.



Miro Miklas, *Z cyklu Rómovia*

6. Závery a odporúčania

Ako bolo zdôraznené v zadaní aj v samotnom texte správy, výsledkom tejto štúdie nemá byť odporúčenie jedného konkrétneho modelu ďalšieho výkonu TSP, ale poskytnutie údajov, informácií a systematického hodnotenia rôznych alternatív, ktoré by mohli byť v budúcnosti predmetom hľadania podpory a nachádzania riešení.

Na základe analýzy modelov a komparatívneho hodnotenia je možné formulovať niekoľko záverov/odporúčaní pre ďalšie uvažovanie o budúcnosti výkonu TSP:

- Úloha štátu ako finančného gestora TSP je do budúcnosti kľúčová. *Bez financovania minimálne určitého „jadra“ lokalít je budúcnosť TSP po skončení podpory EŠIF nerealistická a program v aktuálnom rozsahu s veľkou pravdepodobnosťou zanikne, prípadne sa bude TSP vykonávať len v niektorých finančne silných mestách/obciach a jej kvalita bude rôznorodá.*
- *Ako najperspektívnejšie modely sa v analýze ukazujú model 2 (garantovaný štátom), model 4 (založenie TSP na regionálnom prístupe) a model 5 (kombinácia centrálného programu doplneného alternatívnym výkonom).*
- *Z technického hľadiska by bol model 2 ľahšie realizovateľný, keďže by mohol byť postavený na existujúcich štruktúrach a kapacitách.*
- *Pri uvažovaní o modeli 4 je potrebné zvážiť, či by pri dosahovaní ďalších externalít (napríklad posilňovanie neziskového sektora, posilnenie regionálneho plánovania intervencií a pod.) bol v konečnom dôsledku výhodnejší ako model 2 a ktorý z nich by v prípade určitého definovaného rozsahu výkonu poskytoval výhodnejšie riešenie.*
- *Budúcnosť a udržateľnosť TSP si vyžaduje ďalšie ukotvenie v národných stratégiách a politikách. Je potrebné zvážiť možnosti, ako vypracovaním/prijatím koncepcie alebo iného programového dokumentu nadväzujúceho na Stratégiu SR pre Inklúziu Rómov do roku 2020 a previazaného s kontextom financovania sociálnych služieb*

stabilizovať tento úspešný program. Kľúčové je zabezpečiť jeho dlhodobú finančnú stabilitu kombináciou zdrojov štátneho rozpočtu, prechodným využitím EŠIF a vytvorením priestoru na alternatívne financovanie cez dotačné/grantové schémy a podporením domácich donorov.

Na základe kontextového hodnotenia TSP dochádza správa k záveru, že je potrebné využiť preklenovacie obdobie, ktoré poskytuje financovanie EŠIF s možnosťou presadiť TSP ako jednu z priorit aj pre nasledujúce programové obdobie 2021 – 2027 na vytvorenie komplexného a udržateľného modelu financovania výkonu všetkých sociálnych služieb a v ich kontexte aj terénnej sociálnej práce.

Je zrejmé, že pri ekonomickej sile samospráv, regionálnych rozdieloch, rastúcich nerovnostiach, komplikovanom prístupe na trh práce a iných štrukturálnych bariérach na integráciu rómskej minority nemôže štát bez ďalekosiahlych konzekvencií resignovať na poskytovanie TSP, minimálne v najproblematickejších lokalitách. Zároveň je však potrebné vytvárať priestor na diverzifikáciu prístupov v jej poskytovaní cestou jasne definovaných a vymožitelných kompetencií a vytvorením transparentného financovania medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy a samosprávy a podporou spravodlivého a akceptovaného financovania tak verejných, ako i neverejných poskytovateľov.

Ďalšie informácie

Plná verzia správy je dostupná na webovej stránke: www.tsp.gov.sk

Výsledky validovaného indexu technickej potrebnosti TSP sú dostupné na stiahnutie: <https://www.tsp.gov.sk/wp-content/uploads/2016/02/TSPindex-1.pdf>

Mapovanie prítomnosti rôznych typov intervencií podľa kategórií hodnotenia v indexe TSP je dostupné na webovej adrese:

<https://www.tsp.gov.sk/wp-content/uploads/2016/02/Formy-podpory-1.pdf>

Vychádza v spolupráci s Centrom spoločenských a psychologických vied/
Prognostickým ústavom Slovenskej akadémie vied.

Kontextová evaluácia terénnej sociálnej práce /

Zhrnutie záverečnej správy

Texty: Mgr. Richard Filčák, MSc. PhD.,

Mgr. Zuzana Polačková, M. A., RNDr. Dušana Dokupilová, 2019

Copyright © Implementačná agentúra Ministerstva práce,
sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (IA MPSVR SR), 2019

Grafická úprava © Stano Masár, 2019

Fotografie: Miro Miklas

Preklad do anglického jazyka: PhDr. Milica Hřebíčková

Jazyková korektúra: ELFI, s. r. o.

Tlač: Bittner print, s. r. o.

Náklad: 500 ks

ISBN 978-80-89837-47-2



