

Z recenzných posudkov

„Sociální služby představují významnou součást veřejných služeb, při jejichž zabezpečování patří dominantní role jednotlivým obcím, městům a regionům. Z tohto pohledu je předložená učebnice významným zdrojem poznání, která svým charakterem přesahuje rámec „pouhé“ vysokoškolské učebnice, neboť poskytuje řadu cenných informací i pro pracovníky těchto územních celků... Oceňuji přehlednou strukturovanost jak učebnice jako celku, tak i jednotlivých kapitol... Ocenit je rovněž nutno uvedení řady příklad, grafických znázornění a poznámek, které pomáhají studentům osvětlit jednotlivé pojmy a vazby mezi nimi“.

Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.

„Kvalita textu je v podstatnej miere determinovaná: úrovňou zvládnutia aktuálnych teoretických poznatkov prezentovaných v domácej a zahraničnej literatúre; dôverným poznaním slovenskej reality získanej vlastnou vedecko-výskumnou činnosťou a možnosťou z aktuálnej pracovnej pozície ovplyvňovať sociálnu politiku na Slovensku a monitorovať jej dopady na kvalitu života obyvateľov rôznych sociálnych skupín, ako aj v diferencovaných sídelných štruktúrach; zvládnutím moderných didaktických metód písania učebných textov a ich funkčnou implementáciou pri spracovaní jednotlivých problémových okruhov...“.

Doc. Ing. Marta Hamalová, CSc.

„Unikátnosť tejto učebnice spočíva v tom, že sociálne služby, ako to vyplýva aj z jej názvu, sú zasadené do kontextu komunálnej sociálnej politiky... Sociálne služby v kontexte komunálnej politiky sú v súčasnosti veľmi aktuálnou, ale aj zložitou témou, preto pozornosť, ktorú jej venuje autorka, môže významne prispieť k verejnej ako i odbornej diskusii v tejto oblasti, najmä s ohľadom na kompetencie samosprávy.“.

Mgr. Lýdia Brichtová, PhD

ISBN: 978-80-7138-135-8

Sociálne služby v kontexte komunálnej sociálnej politiky ■ Kvetoslava Repková

Sociálne služby v kontexte komunálnej sociálnej politiky

Kvetoslava Repková

Bratislava, 2012



Inštitút pre výskum
práce a rodiny

Sociálne služby v kontexte komunálnej sociálnej politiky

Kvetoslava Repková

Sociálne služby v kontexte komunálnej sociálnej politiky

Vysokoškolská učebnica

Doc. PhDr. Kvetoslava Repková, CSc.

Inštitút pre výskum práce a rodiny

Inštitút edukológie a sociálnej práce FF PU v Prešove

Recenzenti:

Mgr. Lýdia Brichtová, PhD

Doc. Ing. Marta Hamalová, PhD

Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.

Vydanie: prvé

Neprešlo jazykovou korektúrou

© 2012 Inštitút pre výskum práce a rodiny

ISBN: 978-80-7138-135-8

Obsah

Úvodom	5
Metóda práce s učebným textom	7
Časť 1: Komunálna sociálna politika	11
Úvod k prvej časti	12
Kapitola 1.1: Terminológia	14
Kapitola 1.2: Komunálna politika ako súčasť verejnej politiky	26
1.2.1 Princípy fungovania verejnej politiky	26
1.2.2 Štruktúra verejnej politiky a verejnej správy	27
1.2.3 Vzťahy subjektov verejnej politiky a verejnej správy	31
Kapitola 1.3: Nové a otvorené vládnutie vo verejnej politike	34
1.3.1 Koncept nového a otvoreného vládnutia	34
1.3.2 Lokálne iniciovaný rozvoj (LED)	40
Kapitola 1.4: Komunálna politika ako otvorený systém	43
Kapitola 1.5: Inštitucionalizácia komunálnych záujmov na národnej úrovni	53
1.5.1 Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS)	53
1.5.2 Únia miest Slovenska	56
Kapitola 1.6: Dimenzie a druhy komunálnej politiky, komunálna sociálna politika	59
1.6.1 Obec ako integrácia priestorovej, sociálnej a ekonomickej dimenzie	59
1.6.2 Komunálna sociálna politika v kontexte politiky obce	61
1.6.3 Širšie ponímanie komunálnej sociálnej politiky	63
Časť 2: Sociálne služby v kontexte komunálnej sociálnej politiky	71
Úvod k druhej časti	72
Kapitola 2.1: Terminológia	76
Kapitola 2.2: Sociálne služby ako súčasť sociálnej ochrany	88
2.2.1 Vybrané princípy sociálnej ochrany	88

2.2.2 Legislatívna „emancipácia“ sociálnych služieb v historickom prehľade	91
2.2.3 Politika sociálnych služieb ako súčasť systému sociálnej ochrany – súčasnosť	94
Kapitola 2.3: Všeobecná charakteristika sociálnych služieb	98
Kapitola 2.4: Oblasti, druhy a formy sociálnych služieb	105
2.4.1 Rôznorodosť činností v sociálnych službách	105
2.4.2 Oblasti a druhy sociálnych služieb	107
2.4.3 Formy sociálnych služieb	114
Kapitola 2.5: Kompetenčný model a financovanie sociálnych služieb	118
2.5.1 Kompetencie kľúčových aktérov	119
2.5.2 Financovanie sociálnych služieb	125
2.5.3 Kompetenčný cyklus v sociálnych službách	128
2.5.4 Záverečná reflexia k otázkam financovania v sociálnych službách	130
Kapitola 2.6: Kvalita v sociálnych službách	133
2.6.1 Hodnotenie podmienok kvality poskytovanej sociálnej služby	136
2.6.2 Kvalifikačné predpoklady a ďalšie vzdelávanie v sociálnych službách	138
2.6.3 Akreditácia vzdelávacích programov	140
2.6.4 Dobrovoľníctvo v sociálnych službách	141
2.6.5 Dotácie na podporu rozvoja sociálnych služieb	142
Kapitola 2.7: Monitoring sociálnych služieb a ich smerovanie na Slovensku	144
2.7.1 Sociálne služby na Slovensku vo výskumnej analýze	144
2.7.2 Dôležité dokumenty a organizačné štruktúry	148
Namiesto záveru	157
Literatúra	159
Odporúčaná literatúra	161
Prílohy	163

Úvodom

Táto učebnica sa významnou časťou svojho textu opiera o pôvodný učebný materiál, ktorý bol k začiatku školského roka 2012/2013 spracovaný pre účely zabezpečovania predmetu „Politika sociálnych služieb“¹ u študentov a študentiek končiacich ročníkov magisterského štúdia v odbore sociálna práca. Keď sa však časom ukázalo, že okrem predmetu Politika sociálnych služieb bude potrebné pre tú istú skupinu zabezpečiť aj predmet „Komunálna sociálna politika“, stáli sme pred istou dilemou. Jednou z možností bolo spracovať osobitný učebný text k problematike komunálnej sociálnej politiky s využitím pomerne bohatej odbornej spisby, ktorá je už v tejto oblasti na Slovensku, ale aj v zahraničí, k dispozícii. Napokon sme sa rozhodli pre inú alternatívu – pre prípravu „spoločného“ učebného textu, v rámci ktorého je *problematika sociálnych služieb predstavená ako významná agenda komunálnej sociálnej politiky*. Niektorí odborníci a odborníčky dokonca sociálnymi službami vymedzujú obsah komunálnej sociálnej politiky (v užšom slova zmysle). Opodstatnenosť a racionálnosť takéhoto rozhodnutia nám potvrdila aj zaujímavá skúsenosť z pedagogického procesu. Študenti a študentky končiacoho ročníka magisterského štúdia absolvovali v rámci povinností spojených s predmetom „Politika sociálnych služieb“ prieskum na obecných/mestských úradoch zameraný na spoznávanie a analyzovanie histórie a súčasnosti lokálnych sociálnych služieb. Jedna študentka na základe rozhovoru so zástupcami obecného úradu dostala ponuku spolupracovať pri príprave komunitného plánu obce na úseku sociálnych služieb. Po vzájomnej konzultácii k rozptýleniu jej počiatočnej neistoty sme spoločne zacielili jej ďalšie odborné kroky

1 Repková, K. (2012) Politika sociálnych služieb (v kocke). Prešov, FF PU v Prešove. ISBN 978-89-555-0621-0.

na potrebu zoznámiť sa najskôr so základnou víziou obce v oblasti hospodársko-sociálneho rozvoja, ktorá vytvára základný (širší) rámec pre formulovanie komunitného plánu na úseku sociálnych služieb ako súčasť tejto vízie.

K sociálnym službám pristupujeme ako k integrálnej súčasťi komunálnej sociálnej politiky a v najširšom kontexte ako k súčasťi hospodársko-sociálneho rozvoja obce, mesta, regiónu, či krajiny.²

Zvolenie tejto stratégie rozhodne nesprevádza zásadné zúženie odborného záberu oboch agend. Tak, ako nebudú sociálne služby predstavené len ako nezastupiteľná kompetencia vykonávaná na komunálnej (lokálnej) úrovni, rovnako sa nezúžia zodpovednosti a úlohy tejto samosprávnej úrovne len na oblasť sociálnych služieb. Čo sa týka teórie v oblasti verejnej politiky, nepovažujeme za potrebné, ani účelné rozsiahle replikovať už existujúce učebnicové a monografické texty k otázkam komunálnej politiky (vrátane sociálnej), ktoré boli v posledných rokoch publikované na Slovensku najmä na univerzitnej pôde. Do pozornosti dávame napríklad dielo autorov *Stanislav Konečný - Bruno Konečný: Otvorená komunálna politika. Teória a prax*³ (z roku 2009) či dielo autoriek *Marta Hamalová - Anna Belajová - Miriam Šebová: Komunálna ekonomika a politika*⁴ (z roku 2011). Zo zahraničnej proveniencie je zaujímavé napr. komplexné dielo *Igora Tomeša a kol.: Sociální správa. Úvod do teorie a praxe*⁵ (druhé rozšírené a prepracované vydanie z roku 2009). Najmä o tieto diela sa budeme v prvej časti

2 Súčasťou zmien v zabezpečení oboch predmetov bola aj dohoda zmeniť od školského roku 2013/2014 ich poradie tak, že v zimnom semestri sa bude vyučovať predmet Komunálna sociálna politika a v letnom predmet Politika sociálnych služieb.

3 Konečný, S. - Konečný B. (2009) *Otvorená komunálna politika. Teória a prax*. Bratislava: Mayor, s.r.o. ISBN 978-80-969133-3-6.

4 Hamalová, M. - Belajová, A. - Šebová, M. (2011) *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Sprint dva. ISBN 978-80-89393-38-1.

5 Tomeš, I. a kol. (2009) *Sociální správa. Úvod do teorie a praxe*. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-483-0.

učebného textu opierať. Obmedzíme sa v nej na výber najdôležitejších poznatkov o rôznorodých aspektoch komunálnej sociálnej politiky systematizovaný najmä optikou politiky sociálnych služieb. Tým sa budeme venovať veľmi podrobne v druhej časti, nakoľko učebnicové spracovanie problematiky sociálnych služieb je doposiaľ v odbornej národnej spisbe málo rozvinuté. Je to pritom oblasť, ktorá „absorbuje“ významnú časť absolventov a absolventiek sociálnej práce a iných pomáhajúcich disciplín, a to nielen na komunálnej, ale aj regionálnej či národnej úrovni.

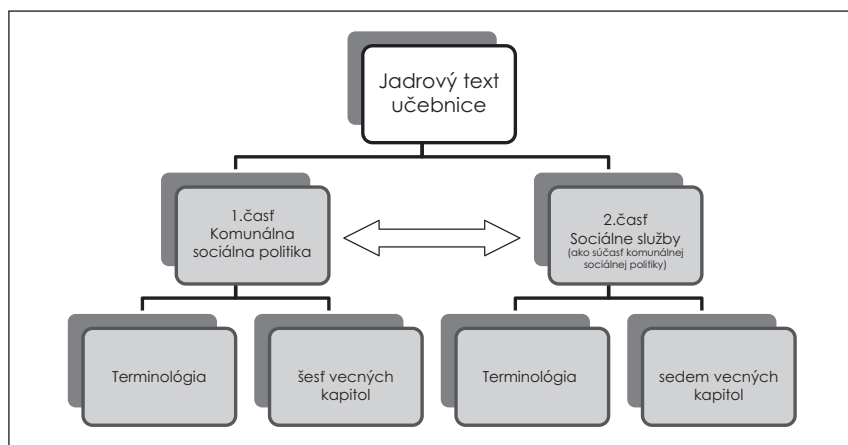
Metóda práce s učebným textom

Aj keď problematika sociálnych služieb poskytovaných v kontexte komunálnej sociálnej politiky súvisí s platnou legislatívou a od nej odvodenej praxe, účelom textu nie je do hĺbky informovať o právnych podmienkach viažucich sa k jednotlivým obecným politikám, vrátane sociálnych služieb, či vyvíjajúcim sa kompetenciám miestnej samosprávy na tomto úseku. Podliehajú totiž nepretržitej zmene a ich detailné poznanie počas štúdia nepovažujeme za to, čo by zásadným spôsobom zvyšovalo úspešnosť študentov a študentiek sociálnej práce v oblasti sociálnych služieb po jeho ukončení. Takýto prístup je skôr statický, odporujúci povahe sociálnej práce ako reflexívnej disciplíny. Učebný text nie je rovnako zameraný na prípravu k samotnej práci s cieľovými skupinami užívateľov a užívateľiek sociálnych služieb, aj keď pripúšťame, že by to mohlo byť pre študentov a študentky sociálnej práce zaujímavé, nakoľko „sociálna práca je predovšetkým o ľuďoch“. Túto úlohu však v rámci komplexného štúdia sociálnej práce dostali do vienka iné predmety. Smerom k „reflexívnosti“ textu sa snažíme skôr o sprostredkovanie

základných navigácií, ako sa vyvíjali kompetencie a úlohy miestnej samosprávy v oblasti sociálnej politiky a čo do vecného portfólia komunálnej sociálnej politiky v súčasnosti patrí. Následne predstavíme základnú filozofiu a princípy fungujúce v sociálnych službách a ich systémové vzťahy k iným oblastiam sociálnej ochrany ľudí v rozličných typoch sociálnych rizík spravovaných na rozličných (samo) správnych úrovniach.

Jadro textu učebnice (bez úvodu a záveru) je štruktúrované do dvoch nosných častí, ktorých viacúrovňovú systematiku schematicky znázorňuje obrázok č. 1.

Obrázok č. 1: Viacúrovňová schématická jadra učebného textu



Zdroj: Autorka

Každá časť začína prehľadom základných pojmov, ktoré tvoria terminologické zázemie jej jednotlivých vecných kapitol. Odporúčame študentom a študentkám, aby sa pri začiatku, resp. v priebehu štúdia jednotlivých kapitol vždy vrátili k príslušným terminologickým vymedzeniam uvedeným na začiatku oboch častí, nakoľko sa

už v samotných kapitolách neopakujú.

Prvá časť prehľadovo predstavuje problematiku komunálnej sociálnej politiky. Po krátkom úvodnom texte a prvej *terminologickej kapitole* nasleduje *druhá kapitola* zameraná na predstavenie komunálnej politiky ako súčasti celkovej verejnej politiky. Je zameraná na kritickú reflexiu stereotypného vnímania komunálnej politiky ako subordinovanej zmenšeniny národnej a regionálnej politiky. *Tretia kapitola* je venovaná novému konceptu spravovania (vládnutia, riadenia) vo verejných politikách, jeho vymedzeniu, princípom, či metódam merania výstupov verejných politík založených na tomto koncepte, osobitne na samosprávnej úrovni. Na otázky konceptu nového a otvoreného vládnutia nadväzuje *štortá kapitola* popisujúca komunálnu politiku ako otvorený systém voči iným úrovniam vládnutia. Súčasťou štvrtej kapitoly je aj problematika územnosprávneho členenia Slovenska a jeho fragmentovanosti vedúcej k potrebe spolupráce a združovania obcí a miest pre účely plnenia zverených samosprávnych kompetencií. *Piata kapitola* sa tiež venuje problematike združovania, ale na vyššej – národnej úrovni. Ponúka príklady združovania za účelom obhajoby samosprávneho princípu ako takého voči iným verejným záujmom a autoritám. V poslednej *šiestej kapitole* prvej časti učebnice je predstavená komunálna politika z hľadiska jej dimenzií premietnutých do jednotlivých druhov komunálnej politiky. Kapitola i celá prvá časť končí širším vymedzením obsahu sociálnej politiky ako jedného z druhov komunálnej politiky.

Druhá časť sa osobitne zameriava na problematiku sociálnych služieb, ktoré sa v odbornej literatúre zameranej na komunálnu sociálnu politiku často vymedzujú ako komunálna sociálna politika v užšom ponímaní. Napriek kľúčovému zámeru predstaviť sociálne služby ako integrálnu súčasť sociálnej politiky na tejto samosprávnej úrovni, tieto sú popísané v širších súvislostiach. Celá časť je rozdelená do siedmich kapitol. Po úvodných poznámkach je zaradená prvá *terminologická kapitola*. Predstavuje základné terminologické portfólio

problematiky sociálnych služieb. *Druhá kapitola* sa venuje otázkam zaradenia sociálnych služieb do systému sociálnej ochrany, opierajúc sa o historické skúsenosti a kľúčové princípy tohto zaradenia a fungovania. Nasleduje všeobecná charakteristika sociálnych služieb vyplývajúca z medzinárodných záväzkov a reflektujúca platnú národnú legislatívu. Popísaná je v *tretej kapitole*. Obsahom *štvrtej kapitoly* je problematika rôznorodých činností vykonávaných v rámci sociálnych služieb, ich typológie podľa oblastí, druhov a foriem. Kompetenčný model v sociálnych službách a otázky ich financovania sú popísané v *piatej kapitole*. Osobitná (*šiesta*) kapitola je venovaná problematike kvality v sociálnych službách a rozličných opatrení (inštitútov), ktorými sa v podmienkach Slovenska na centrálnej úrovni podporuje kvalita a jej manažment. Do záverečnej (*siedmej*) kapitoly sme zaradili niektoré výskumné zistenia o vývoji sociálnych služieb na Slovensku od roku 2009 a informácie o kľúčových dokumentoch, ktoré určujú smerovanie problematiky sociálnych služieb v medzinárodnom a národnom kontexte.

Pre zvýšenie formačnej a informačnej hodnoty textu sme do jeho jednotlivých častí a kapitol zaradili príklady z praxe a rozličné zaujímavosti, ktoré, ako predpokladáme, urobia text viac plastickým a motivačným pre ďalšie štúdium. Bude vítané, ak študenti a študentky siahnu počas práce s učebným textom aj po príslušných právnych úpravách (napr. po zákone o obecnom zriadení, zákone o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, či po zákone o sociálnych službách) a bližšie sa zoznámia s jednotlivými ustanoveniami zodpovedajúcimi príslušným častiam textu. Ich celkové poznanie v oblasti sociálnych služieb v kontexte komunálnej sociálnej politiky sa tak stane určite komplexnejšie a v budúcnosti efektívnejšie formujúce ich motivácie a prácu.

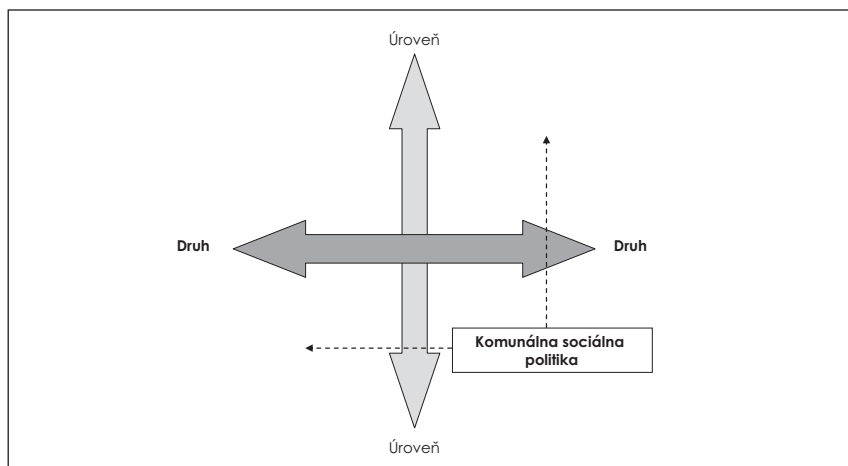
Časť 1

Komunálna sociálna politika

Úvod k prvej časti

Pojem „komunálna sociálna politika“ má viacero systémových polôh a súvislostí. Jedna poloha vyplýva z jej postavenia vo vzťahu k politikám rozličných *úrovní* – nadnárodná, národná, regionálna, miestna, dokonca aj komunitná. Sociálnu politiku zabezpečujú aj zamestnávateľské a iné subjekty, na čo často zabúdame. Iná poloha reflektuje *druhovosť* politiky (hospodárska, sociálna, vzdelávacia, environmentálna, zdravotná, či iná) vykonávanej na jednotlivých úrovniach. Komunálna sociálna politika je potom umiestnená v priestore prelínajúcich sa druhov a úrovní verejnej politiky, pričom celý tento priestor spája jeho „verejná povaha“, teda zameranosť na verejné (nadindividuálne) záujmy vykonávané verejnosťou v najširšom slova zmysle a pre verejnosť. Východiskovú maticu pre vymedzenie postavenia komunálnej sociálnej politiky schématicky znázorňuje obrázok č. 2.

Obrázok č. 2: Komunálna sociálna politika v kontexte úrovní a druhov verejnej politiky



Zdroj: autorka

Celá prvá časť učebnice bude vychádzať z tejto východiskovej premisy. Jej užívatelia a užívatelky budú možno prekvapení, že až v poslednej (šiestej) kapitole sa dozvedia niečo viac o komunálnej sociálnej politike ako takej. Považujeme totiž za úplne zásadné sprostredkovať jej širší kontext a súvislosti. K nim patrí najskôr pochopenie pozície komunálnej politiky a jej subjektov v celkovej štruktúre úrovni verejnej politiky a subjektov. Ak je politika umením spravovania verejných vecí a záujmov, potom je dôležité skúmať, ako sa menili vzťahy subjektov verejnej politiky a procesy, ktorými sa naplňajú verejno-politické ciele. Zavádzanie prvkov nového a verejnosti otvoreného vládnutia má svoju vyše 20-ročnú históriu, preto je dôležité pochopiť, prečo sú dnes okrem vlády a štátnych orgánov, či iných verejných autorít prizývaní k vládnutiu a spravovaniu verejných vecí bežní občania (najširšia verejnosť), zamestnávateľia, či občianske združenia a spolky; kto, prečo a ako im odovzdáva časť zodpovednosti za verejné blaho a aké nástroje sa v tomto smere využívajú. Základnú navigáciu k pochopeniu tejto zmeny sa pokúsime v texte sprostredkovať.

Ak sme schopní vnímať systémové vzťahy komunálnej politiky v najširšom kontexte verejnej politiky, vzťahy jednotlivých úrovní verejnej politiky, pozíciu a úlohy rozličných subjektov na rozličných úrovniach pri plnení úloh verejnej politiky, potom stojí pred nami ďalšia výzva: pochopiť systémové vzťahy medzi jednotlivými druhmi politiky vykonávanej priamo na komunálnej (miestnej) úrovni. Sociálna politika je len jednou z politík obcí a miest, nakoľko sa odohráva v kontexte ich celkového hospodársko-sociálneho rozvoja tvoreného unikátnou kombináciou sociálnych, priestorových a ekonomických záujmov obcí a miest a ich obyvateľov.

Berúc do úvahy rámcovo naznačené súvislosti bude celý text prvej časti učebnice (nazvaný „Komunálna sociálna politika“) predstavovať didaktický výsek diverzifikovaných druhov politík vykonávaných na konkrétnych úrovniach verejnej správy. Predpo-

kladáme, že takýmto prístupom pomôžeme študentom a študentkám plastickejšie a objektívnejšie chápať, prečo je problematika sociálnej politiky vykonávanej na komunálnej úrovni v súčasnosti taká dôležitá, zároveň však komplikovaná a prečo ju sprevádzajú také časté zmeny.

Kapitola 1.1 Terminológia

Zameranie kapitoly:

Predstaviť základné pojmy používané v oblasti komunálnej sociálnej politiky v kontexte iných súvisiacich pojmov a konceptov používaných v národných aj európskych podmienkach.

Politika

Možno súhlasiť s názorom I. Tomeša, že slovo politika je veľmi ambivalentný pojem, ktorému ľudia prevažne rozumejú, ale ho ťažko definujú. Rovnako v odbornej obci ho každá disciplína používa inak (voľne podľa Tomeš, 1996). Všeobecne sa politika vymedzuje ako spravovanie verejných vecí, ako spôsob dosahovania cieľov (Hamalová, Belajová, Šebová, 2011) pričom hlavnými „stavebnými prvkami“ spravovania sú:

- *Systém*, spoločenský poriadok, ktorý má byť spravovaný.
- *Úsilie* zamerané na *udržanie* alebo *zmenu* systému, spoločenského poriadku.
- *Úsilie/činnosť*, ktoré je *sústavné, plánovité, organizované a cieľavedomé*.
- *Subjekty*, ktoré vyvíjajú úsilie a vykonávajú činnosť spravovania.
- *Nástroje* (inštitúty, inštitúcie), ktoré v rámci svojho úsilia/činnosti subjekty využívajú.

Verejná politika a verejná správa

M. Hamalová – A. Belajová – M. Šebová (2011) zdôrazňujú tradičnú prepojenosť politiky na verejné záujmy tvoriace základ *verejnej politiky*. Verejná politika sa zameriava na oblasť verejných záujmov, ktoré analyzuje a prognózuje smerom k riešeniu diferencovaných sociálnych problémov. Na účely analýzy a prognózy využíva poznatky rozličných vedných disciplín (napr. sociológie, ekonómie, práva, teórie riadenia).

Podľa autoriek je tvorba verejnej politiky závislá od typu štátu a spôsobu jeho organizácie a od postavenia jednotlivých inštitúcií verejnej správy v systéme. Závislosť na type štátu neznamena, že verejná politika zasahuje len štátnu moc a jej činnosť (štátnu správu). Týka sa všetkých správnych úrovní, ktoré sa zaoberajú verejnými záujmami – vlády, ministerstiev, orgánov miestnej štátnej správy, regionálnej a miestnej samosprávy. S. Konečný – B. Konečný (2009) k nim pridávajú aj verejnoprospešné občianske združenia, zdôrazňujúc, že politika sa stáva verejnou politikou tým, že sa otvára, že prestáva byť tradičnou vecou úzkeho okruhu volených zástupcov, či profesionálnych politikov. Všetky uvedené subjekty vytvárajú *verejnú správu*. Ide o správu štátu ako celku, správu verejných záležitostí v spoločnosti. Verejnú správu zriaďuje štát k správe verejných vecí vykonávaných vo verejnom záujme (Tomeš a kol., 2009). Je prejavom výkonnej moci v štáte, ktorá má predovšetkým povahu verejnej moci. Nedisponuje ňou však len štát, ale aj ďalšie neštátne subjekty (Škultéty a kol., 2009).

Verejný záujem, verejné dobro

Verejný záujem je všetko to, na čom je verejnosť nejakým spôsobom zainteresovaná, čo považuje za dôležité z hľadiska všeobecného, verejného dobra. Verejné záujmy ako záujmy „nadindividuálnej“ (teda nie súkromnej) povahy sa týkajú najmä oblasti verejného poriadku, bezpečnosti a obrany štátu, zahraničnej politiky, hospodárskej politiky, sociálnej, zdravotnej a školskej sféry (Tomeš a kol.,

2009). Verejným záujmom sa stáva *problém, otázka*, pri ktorej došlo k politickej dohode, že sa považuje za *prioritu* a následne k dohode o spôsobe riešenia tohto problému ako priority. Preto sa pojem verejný záujem bezprostredne spája s pojmom *spoločenský konsenzus*. S. Konečný – B. Konečný (2009) používajú skôr pojem *záujmový konsenzus*.

Atribútom verejného záujmu je jeho *inštitucionalizácia*, ktorou sa legitimizuje prejavovaný nadindividuálny záujem. Podľa autorov je možné existenciu legitimizovaného verejného záujmu identifikovať cez to, že:

- existuje mechanizmus formulácie verejného záujmu (cez akty priamej alebo zastupiteľskej demokracie),
- existuje všeobecne záväzný právny predpis platný pre daný správny celok,
- existuje výkonný orgán disponujúci príslušnými nástrojmi verejnej moci na vynucovanie takto vymedzeného všeobecného záujmu,
- existujú ekonomické mechanizmy na činnosť takýchto orgánov.

Hierarchizácia verejných záujmov

Praktickým vyústením presadzovaného verejného záujmu je prijatie politického rozhodnutia, ktoré sa v rámci legislatívneho procesu premieňa na právny predpis (Tomeš a kol., 2009). Môže ísť o zmenu existujúcej či prijatie novej legislatívy (zákona, vyhlášky, opatrenia, nariadenia), ktorou sa upravuje spôsob riešenia verejného záujmu a z neho vyplývajúce úlohy pre inštitúcie tvoriace subjekty verejnej správy. Celý tento mechanizmus sa realizuje na viacerých úrovniach, podľa charakteru a rozsahu verejného záujmu reprezentujúceho teritoriálne identické záujmy. Podľa S. Konečného – B. Konečného (2009) sa za verejný záujem považuje:

- *na úrovni štátu* – všetko majúce formu a moc zákona, k čomu existujú zodpovedajúce subjekty štátnej správy s príslušnými právomocami a ekonomickými nástrojmi pre svoju činnosť,
- *na úrovni vyšších územných celkov* – všetko majúce formu všeobecne záväzného nariadenia vyššieho územného celku, k čomu existu-

jú zodpovedajúce oprávnené samosprávne orgány s potrebnými právomocami a ekonomickými nástrojmi pre svoju činnosť alebo čo je výsledkom regionálneho referenda,

- *na úrovni miest a obcí* - všetko majúce formu všeobecne záväzného nariadenia mesta alebo obce, k čomu existujú zodpovedajúce oprávnené samosprávne orgány s potrebnými právomocami a ekonomickými nástrojmi pre svoju činnosť alebo čo je výsledkom miestneho referenda.

Napriek relatívnej samostatnosti a nezávislosti verejných záujmov definovaných na rozličných úrovniach, nevyhnutná je určitá miera ich horizontálneho aj vertikálneho zosúladenia.

Komunálna politika

M. Hamalová – A. Belajová – M. Šebová (2011:14) vymedzujú komunálnu politiku ako *„...integrálnu súčasť verejnej politiky ... ako cieľavedomú činnosť zameranú na zabezpečenie kvality života občanov miestnej komunity“*. Viacerí odborníci a odborníčky však poukazujú na komplikovanosť vymedzenia pojmu komunálna politika odvolávajúc sa na rôznorodosť východiskových pojmov: komunálny – komunitný – municipálny – miestny – lokálny. Rozdiel medzi týmito pojmami môže súvisieť aj s nerovnomerným zastúpením troch základných konštitutívnych znakov obce ako *„...jednoty ľudí, priestoru a ekonomiky“* (Konečný – Konečný, 2009:20), na čo sa viažu aj tri oblasti záujmov: sociálne, priestorové a ekonomické. Kým pojmy komunálny – komunitný – municipálny sú vymedziteľné predovšetkým sociálnou dimenziou, pojmy miestny – lokálny zdôrazňujú skôr priestorový aspekt.⁶

6 Argument, že sociálna dimenzia je spoločná pre pojmy komunálny – komunitný – municipálny, sa však v zahraničnej literatúre používa aj v rámci analyzovania diverzifikovanosti samotného pojmu „komunitný“. J. Scott – G. Marshall (2009:107-108) sa opierajú o analytické práce iných autorov, podľa ktorých v rozličných konceptoch „komunity“ možno identifikovať 16 charakteristických elementov (napr. geografický, povedomie blízkosti, spoločný životný štýl, sociálne interakcie). Pre všetky koncepty komunity je však spoločný jeden element, a to, že *„...sa zaoberá ľuďmi“*.

Pri súčasnom vymedzení pojmu komunálna politika zdôrazňujú M. Hamalová – A. Belajová – M. Šebová (2011) *rozšírenosť zodpovedností* na celé územie obce a všetky aktivity, ktoré sa v nej nachádzajú, bez ohľadu na ich vlastnícku príslušnosť (napriek dôslednému rešpektovaniu súkromného a osobného vlastníctva). S. Konečný – B. Konečný (2009) zase poukazujú na *otvorenosť* komunálnej politiky, čo znamená jej formovanie a vymedzenosť nielen voči úzko poňatým subjektom verejného sektora, ale aj subjektom občianskeho sektora. Autori pracovne vymedzujú komunálnu politiku ako:

- 1) *praktickú činnosť* obcí, ktorou obecné spoločenstvo prostredníctvom priamej a zastupiteľskej demokracie primárne realizuje svoje verejné záujmy a participuje na realizácii záujmov spoločnosti ako celku;
 - 2) *teoretickú reflexiu* vlastnej praktickej činnosti, miesta komunálnej politiky v systéme politiky ako celku a procesov rozvoja obce vo všetkých jej dimenziách.
- (voľne podľa Konečný – Konečný, 2009:40).

Obec a miestna samospráva

Obec je základom územnej samosprávy, je nositeľom komunálnej politiky. Práve pre odvodenosť komunálnej politiky od širšieho základného pojmu „samosprávna obec“ sa často ako synonymum pojmu komunálna politika používajú pojmy „miestna politika“, „obecná politika“.

S. Konečný – B. Konečný (2009:19) vymedzujú obec tromi konštitutívnymi znakmi: „...*obec je jednotou sociálnou (tvoria ju ľudia), priestorovou (tvorí ju územie) a ekonomickou (tvorí ju majetok)*“. V zákone o obecnom zriadení sa obec vymedzuje ako samostatný samosprávny a správny celok SR, ktorý združuje osoby s trvalým pobytom na území obce. Je to právnická osoba, ktorá za zákonom ustanovených podmienok samostatne hospodári s vlastným majetkom a vlastnými príjmami. Obec sa angažuje prakticky vo všetkých oblastiach verejného záujmu (pôsobenia) – v oblasti plánovania a realizácie výstavby, v rozvoji školstva, kultúry a športu, v ochrane životného prostredia.

V sociálnej oblasti sa angažuje najmä v otázkach sociálnej pomoci, pomoci mladým, či v zdravotnej starostlivosti.

Na široký rozsah verejných záujmov, v rámci ktorých sa angažuje obec, reaguje aj pojem „miestna samospráva“, ktorý vymedzila Rada Európy v roku 1985 vo svojom dokumente *Európska charta miestnej samosprávy*⁷. Miestna samospráva je v článku 3 vymedzená ako: „... právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva“. Prvá etapa ratifikačného procesu Charty začala na Slovensku až v roku 2000, k podstatným zmenám v oblasti samosprávneho riadenia zasahujúcim oblasť kompetencií a financovania došlo v roku 2004 s účinnosťou od januára 2005 a ratifikačný proces sa formálne ukončil v apríli 2007 s platnosťou od 1. septembra 2007.

Región, regionálna samospráva

Ak hovoríme o otázkach verejnej správy a politiky, potom pojem región a jeho ododeniny patria k tým pojmom, ktoré sa v súčasnosti využívajú veľmi diverzifikovaným spôsobom, v závislosti od kontextu, na ktorý sa vzťahujú. Je dobré tieto kontexty poznať a rozlišovať, nakoľko sa na ne viažu rozličné typy politík a podporných nástrojov. Jednotiaci rámec pre zaoberanie sa problematikou regiónu a regionálnej samosprávy poskytuje dokument Rady Európy *Európska charta regionálnej samosprávy* predstavený v Štrasburgu v júni 1997⁸. V bode 6 Preambuly dokumentu sa uvádza, že „...región je vhodnou úrovňou moci na efektívnu realizáciu subsidiarity, ktorá sa považuje za jeden zo základných princípov, ktoré treba rešpektovať vzhľadom na európsku integráciu, ako aj vnútorné usporiadanie štátov, ktoré sa zúčastňujú na tomto hnutí“. Región sa v zmysle Charty považuje za základný

7 Dostupné na internete: http://www.zmos.sk/europska-charta-miestnej-samospravy-rada-euroopy.phtml?id3=41842&module_action_97657_id_art=13222

8 Dostupné na internete: http://www.google.sk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.logincee.org%2Ffile%2F327%2Flibrar y&ei=4T2zUP_EOcjZtAbo9YHwBA&usg=AFQjCNHrvEfc3xBBhq_RBauZQ_HwlRTZnQ

prvok štátu, zároveň však svedčí o rôznorodosti Európy a o záujme implementovať solidaritu medzi regiónmi tak, aby bol umožnený ich vyvážený rozvoj. Aj na základe uvedeného vymedzenia možno hovoriť o regióne a regionálnej samospráve na dvoch systémových úrovniach (kontextoch):

(1) *Región v nadnárodnom kontexte*

Súvisí s koordináciou viacerých krajín alebo častí krajín za účelom dosahovať vyššiu kvalitu života občanov týchto krajín alebo odstraňovať disparity medzi regiónmi a krajinami. Regióny sú v tomto poňatí súčasťou tzv. *regionálnej (európskej) politiky*, v rámci ktorej sa formujú tzv. *euoregióny*. Príkladom veľkého euoregiónu je Podunajsko zasahujúce 14 krajín, ktoré spája rieka Dunaj, medzi menšie euoregióny patria napr. východné Rakúsko a západné Slovensko alebo severovýchodné Slovensko a južné Poľsko. Existencia euoregiónov nie je ustanovená zákonom, skôr ide o strategické spoločenstvá fungujúce na základe schválených dokumentov (napr. Stratégia EÚ pre Podunajsko⁹), ktoré vytyčujú ich ciele a činnosť v definovanom časovom období a spôsob financovania spoločných programov a akcií.

(2) *Región v domácom kontexte*

- Smerom „dovnútra“ krajiny sa pojem región používa najmä ako základ *regionálnej samosprávy*. Podľa článku 3 ods. 1 Európskej charty regionálnej samosprávy sa „...regionálnou samosprávou označuje právo a schopnosť najvyšších územných samospráv v rámci štátu, ktoré majú volené orgány a sú administratívne umiestnené medzi ústrednou štátnou správou a miestnou samosprávou; majú buď právo samostatne sa organizovať alebo právo spájať sa s ústrednými orgánmi, spravovať na vlastnú zodpovednosť a v záujme svojich obyvateľov podstatnú časť záležitostí verejného záujmu, v zhode s princípmi subsidiarity“. Regionálna samospráva

9 Dostupné na internete: <http://www.centrope.com/sk/newsletter-2-2010/danube-strategy>

je v podmienkach Slovenska reprezentovaná *vyššími územnými celkami*. Ich postavenie je uznané Ústavou SR a zákonom č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov. Kompetencie v jednotlivých oblastiach verejného samosprávneho záujmu sú bližšie vymedzené v konkrétnych zákonoch.

- V domácom kontexte sa stretávame aj s pojmom *mikroregión* (napr. mikroregión Horné Kysuce, o ktorom budeme hovoriť ďalej), kedy svoju činnosť koordinuje viaceró územnosprávnych jednotiek za účelom dosahovania vyššej efektivity spravovania vybraných verejných vecí a záujmov ich obyvateľov.

Považujeme za potrebné upozorniť sa skutočnosť, že s odvodeninami pojmu región, napr. v spojení *regionálny rozvoj*, sa niekedy stretávame aj v kontexte individuálnych miest a obcí a vo vzťahu k obecným záležitostiam. V tomto prípade však nejde o uplatňovanie princípov regionálnej samosprávy, ktoré by malo bezprostrednú oporu v regionálnej ekonomike alebo politike. Používanie pojmu regionálny rozvoj sa v tomto kontexte viaže na záležitosti miestnej samosprávy, preto ho nemožno k otázke regionálnej samosprávy žiadnym spôsobom vzťahovať.

Sociálna politika

V úvodných častiach terminologickej kapitoly sme poukázali na komplikovanosť vo vymedzení východiskového pojmu politika. Tá sa následne premieta aj do pojmu sociálna politika. Viacerí autori a autorky sa zhodujú v tom, že pojem sociálna politika možno vymedziť širšie a užšie, všetko v závislosti od toho, ako vymedzíme slovo „sociálny“ (Stanek a kol., 2008; Beblavý, 2009; Macková, 2009):

- (1) *najširšie vymedzenie* vychádza z chápania „sociálneho“ ako spoločenského, t.j. týkajúceho sa všetkých ľudí. V tomto prípade predstavuje sociálna politika obsahovo ucelený systém, zasahuje pes-

trú paletu verejných politík - zdravotnú, bytovú i sociálnu sféru, ktoré majú priamy vplyv na stav spoločnosti a na vzťahy medzi sociálnymi skupinami;

- (2) *užšie vymedzenie*, kedy sociálna politika predstavuje len jednu súčasť verejnej politiky orientujúcej sa na sociálne nerovnosti, sociálnu realitu ľudí, ktorí sú vystavení dôsledkom znevýhodnení, zlyhania trhu, či rodiny;
- (3) *najúžšie vymedzenie* sociálnej politiky je zamerané na kuratívne riešenie konkrétnych sociálnych situácií, kedy sa sociálna politika stotožňuje s jej vecným jadrom - sociálnym zabezpečením a právom sociálneho zabezpečenia.

Využitím stavebných prvkov východiskového pojmu politika by sme mohli odvodiť sociálnu politiku vymedziť ako *sústavné, plánovité, organizované a cielavedomé úsilie sociálnych subjektov, ktorí sa pomocou rozličných metód a nástrojov snažia o udržanie a fungovanie alebo o zmenu sociálneho systému*. Centrom sociálnej politiky je človek; smeruje k spôsobu jeho života, rozvoju jeho potenciálu, zlepšeniu životných podmienok, suverenity a bezpečia v rámci politických a hospodárskych možností krajiny (voľne podľa Stanek a kol., 2008; Macková, 2009).

Skutočnosť, že charakter a rozsah sociálnej politiky je vždy závislý od možností krajiny, predurčuje jednu z významných funkcií sociálnej politiky a subjektov, ktoré ju realizujú. Je ňou určovanie (stanovovanie) *priorít a prioritných cieľov*, na ktoré sa bude krajina, región, mesto, obec, či iný sociálny subjekt v danom období zameriavať a metód, nástrojov a inštitúcií, prostredníctvom ktorých sa majú prioritné ciele dosahovať. Vychádza sa totiž z faktu, že potreby ľudí, a tým aj potreby intervencií, sú vždy širšie ako možnosti a zdroje, preto je zodpovednosťou sociálnych subjektov určovať priority a preberať za ich napĺňanie zodpovednosť (Tomeš, 1996; Repková, 2009; Macková, 2009).

Komunálna sociálna politika

Vychádza zo sociálnej dimenzie komunálnej politiky. M. Hamalová – A. Belajová – M. Šebová (2011) vymedzujú komunálnu sociálnu politiku (autorky používajú pojem „sociálna politika obce“):

- *širšie* – ako starostlivosť miestnej samosprávy o všestranné zabezpečenie potrieb obyvateľov obce v oblasti dopytu po bývaní, zdravotníckych, sociálnych službách, doprave a zabezpečení ochrany občanov a ich majetku,
- *užšie* – ako súbor aktivít a opatrení na zabezpečenie sociálnej pomoci poskytovanej najmä prostredníctvom sociálnych služieb.

Sociálna správa a jej subjekty

Pojem sociálna správa vychádza z pojmu sociálna politika. Je spojený so spravovaním verejných úloh alebo činností, ktoré sa považujú za verejný záujem a s inštitúciami (sociálnymi subjektmi), ktoré takéto spravovanie zabezpečujú. Sociálna správa tvorená rozličnými sociálnymi subjektmi plniacimi rozličné úlohy v oblasti sociálnej sféry predstavuje len jednu z viacerých oblastí verejnej správy.

I. Tomeš a kol. (2009) najširšie vymedzujú tieto *typy subjektov* sociálnej správy:

- právnická osoba,
- fyzická osoba (občan) a neformalizovaná skupina osôb,
- rodina,
- susedská výpomoc,
- spolky a cechy,
- obce.

Zdôrazňujú, že subjektom aktívnej sociálnej správy môžu byť len formalizované orgány a organizácie s definovaným organizačným poriadkom, štruktúrou; ich činnosť musí byť sústavná, cielená a postupy, či výstupy musia byť definované. Preto nemožno za subjekty sociálnej správy považovať náhodných jednotlivcov, skupiny ľudí,

či jednorazových darcov. Medzi tradičné *subjekty sociálnej správy* patria ústredné orgány štátnej správy (najmä príslušné ministerstvá), orgány všeobecnej a špecializovanej štátnej správy (napr. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a jeho výkonné zložky – úrady práce, sociálnych vecí a rodiny), samosprávne orgány (obce, mestá, vyššie územné celky), samosprávne odborové a profesijné celky (verejnoprávne inštitúcie, súkromné korporácie, komory, fondy, nadácie), neštátne organizácie (občianske združenia, nadácie, svojpomocné a podporné spolky, privátni poskytovatelia služieb) ako aj medzinárodné organizácie (napr. Organizácia spojených národov, Svetová zdravotnícka organizácia, Medzinárodná organizácia práce, Európska komisia, Rada Európy, ale aj Európske fórum zdravotného postihnutia, Európska nadácia na zlepšovanie životných a pracovných podmienok, Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci).

Medzinárodná dimenzia sociálnej politiky

Medzinárodná (predovšetkým európska) dimenzia sociálnej politiky vychádza z premisy, že viaceré sociálne problémy sú v rozličných krajinách podobné, pričom ich riešenie môže byť účinnejšie pri zabezpečení spoločného (koordinovaného) postupu krajín, regiónov, či celých spoločenstiev (Repková, 2009). Za uvedeným účelom bol v 80. rokoch minulého storočia zavedený pojem *európsky sociálny model* založený na potrebe spojenia ekonomického rastu so sociálnym bohatstvom (ľudským a sociálnym kapitálom) v európskom priestore (Beblavý, 2009). Európska globalizácia a nástup vedomostnej spoločnosti vedú k súvisiacim sociálnym rizikám (napr. chudoba a sociálne vylúčenie, rodové priepasti, nerovnaký prístup k vzdelaniu, spoločenské animozity založené na náboženských a kultúrnych rozdieloch, regionálne disparity, slabá pracovná ochrana). Prijímaním koordinovaných krokov a postupov formou tzv. *otvorenej metódy koordinácie* sa predpokladá účinnejší boj

proti takýmto rizikám. Preto jednotlivé národné koncepcie a sociálne politiky (spravidla obsiahnuté v dokumentoch typu Programového vyhlásenia vlády) reflektujú širšie medzinárodné záväzky prijímané konsenzom členských krajín. Na najvyššej úrovni sú to záväzky vyplývajúce napr. z OSN Dohovorov (najnovšie z Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím), na európskej úrovni najnovšie zo stratégie „Európa 2020“¹⁰, na ktorej je postavený „Národný program reforiem Slovenskej republiky 2012“¹¹. Za účelom koordinovaného postupu v boji s rozličnými typmi rizík, vrátane sociálnych, vznikajú aj iné typy spoločenstiev a stratégie, ktorými riadia svoju činnosť, napr. spoločenstvo Podunajsko a jeho „Stratégia EÚ pre Podunajsko“.

Otázky:

- ? V čom spočívajú vzťahy medzi verejnou politikou a verejným záujmom?
- ? Prečo sú verejné záujmy hierarchizované?

Úlohy:

- * Identifikujte vo svojom meste/obci kľúčové subjekty sociálnej správy.
- * Identifikujte kľúčové subjekty sociálnej správy dôležité pre predmet Vašej diplomovej práce.

10 Stratégia „Európa 2020“ dostupná na adrese:

<http://www.euroinfo.gov.sk/strategia-%E2%80%99Europa-2020%E2%80%9C/>

11 Národný program reforiem SR 2012 dostupný na adrese: <http://eu2020.gov.sk/narodny-program-reforiem-sr/>

Kapitola 1.2

Komunálna politika ako súčasť verejnej politiky

Zameranie kapitoly:

Bližšie predstaviť postavenie a úlohy komunálnej politiky ako súčasti verejnej politiky; poukázať na stereotypné vnímanie komunálnej politiky ako subordinovanej k národnej a regionálnej politike; predstaviť vzťahy medzi jednotlivými úrovňami verejnej politiky a jej subjektov.

Kapitolu začneme otázkami postavenia komunálnej politiky a jej subjektov v systéme verejnej politiky ako celku. S. Konečný – B. Konečný (2009) v tejto súvislosti používajú výstižné pomenovania „malá“ – komunálna a „veľká“ – štátna politika, ktorými na základe svojej bohatej odbornej skúsenosti popisujú, ako verejnosť často vníma vzťah komunálnej a štátnej politiky. Formulujú zásadnú otázku, či možno komunálnu politiku považovať za: „... zmenšeninu politiky štátu, alebo - naopak - za čosi, čo sa od politiky štátu líši, ba čo je dokonca akýmsi protikladom ‚veľkej‘ politiky?“ Priamo sa pýtajú: „Možno teda považovať komunálnu politiku za podmnožinu politiky štátu alebo možno považovať komunálnu politiku a politiku štátu za dve vzájomne od seba nezávislé množiny?“ (ibid, 2009:38) Odpoveď na takto formulované otázky budeme hľadať v usporiadaní vzťahov jednotlivých úrovní verejnej politiky a v princípoch budovania dištinktívnych (špecifických, osobitných) charakteristík týchto úrovní.

1.2.1 Princípy fungovania verejnej politiky

Podľa autorského kolektívu (1997) sú pre optimálne fungovanie akéhokoľvek systému, vrátane systému verejnej politiky a jeho subjektov, nevyhnutné určité *predpoklady*:

- každý subjekt musí mať presne vymedzené miesto,
- vlastnou aktivitou subjekt realizuje svoje záujmy a potreby,
- k realizácii aktivít smerujúcich k uspokojovaniu vlastných záujmov a potrieb má reálne kompetencie.

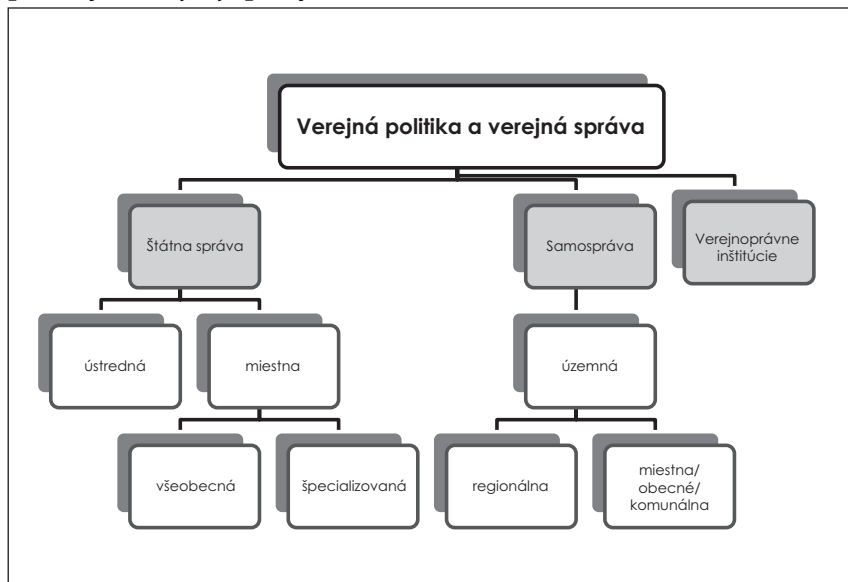
Sumárne povedané, ide o to, „...aby subjekt chcel a ak chce, aby mohol“ (ibid, 2009:13). Dôležité sú pritom tri *princípy*, ktoré ovplyvňujú správanie subjektov verejnej politiky a správy:

- 1) *princíp subsidiarity* (aktivitu smerom k riešeniu problému uznanému za verejný záujem by mal vykonávať ten, kto je k nemu najbližšie; tam, kde stačí sila obce, nie je potrebné mobilizovať solidaritu všetkých občanov štátu, teda štát),
- 2) *princíp uniformity a variability* (niektoré aktivity je potrebné zabezpečiť na celom území štátu uniformne, nakoľko sa tým chránia práva občanov ako prejav záujmu štátu; na strane druhej, v niektorých prípadoch je potrebné sledovať skôr miestny, či regionálny záujem, názor na vec formulovaný v komunálnych voľbách),
- 3) *princíp kompetencie* (každý subjekt by mal byť postavený pred také úlohy, k plnému zvládnutiu ktorých má dostatok reálnych kompetencií a zdrojov).

1.2.2 Štruktúra verejnej politiky a verejnej správy

Nielen v laickej, ale aj v odbornej verejnosti sa často stretávame s nejednotnosťou, až chaosom vo vymedzení rozsahu verejnej politiky a subjektov, ktorí sú jej nositeľmi. V schéme č. 1 znázorňujeme štruktúru nositeľov/subjektov verejnej politiky tak, ako zodpovedá najnovším teoretickým poznatkom v oblasti verejnej politiky a verejnej správy, zároveň formálnemu usporiadaniu v podmienkach Slovenska.

Schéma 1.: Postavenie komunálnej politiky a správy v systéme verejnej politiky a verejnej správy



Zdroj: autorka

A. Verejná politika a verejná správa sa delia na tri piliere:

Štátna správa

A.1 Ústredná štátna správa:

- ministerstvá,
- ostatné ústredné orgány štátnej správy (napr. Úrad vlády SR, Pro-timonopolný úrad).

A.2 Miestna štátna správa:

- všeobecná (krajské a obvodné úrady; agendy: všeobecná vnútor-ná správa, živnostenské podnikanie, krízové riadenie),
- špecializovaná:
 - Úrad verejného zdravotníctva a jeho regionálne úrady,
 - Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a jeho úrady,
 - Vyššia vojenská správa a územné vojenské správy,

- krajské školské úrady,
- krajské stavebné úrady,
- krajské a obvodné lesné úrady,
- krajské a obvodné pozemkové úrady,
- krajské a obvodné úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie,
- krajské a obvodné úrady životného prostredia.

Z nedávnej histórie: Zmeny v inštitucionálnom zabezpečení „sociálnych vecí“ v rámci systému štátnej správy

Do roku 2004 bola problematika „sociálnych vecí“ na Slovensku zabezpečovaná v pôsobnosti sociálnych odborov okresných úradov. Úrady práce fungovali osobitne v rámci sústavy Národného úradu práce ako verejno-právnej inštitúcie. Okresné úrady boli súčasťou všeobecnej štátnej správy a po organizačnej stránke spadali pod Ministerstvo vnútra SR. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR ich riadilo len metodicky. Zákonom č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti vznikla od roku 2004 sústava 46 Úradov práce, sociálnych vecí a rodiny ako špecializovanej štátnej správy. Táto poňala do svojej vecnej pôsobnosti okrem sociálnych otázok (hmotná núdza, peňažné príspevky na kompenzáciu, sociálno-právna ochrana a kuratela, štátne sociálne dávky) aj otázky služieb zamestnanosti. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR tak prevzalo komplexnú zodpovednosť za odborné i finančno-personálne otázky spojené so sociálnymi vecami.

B. Samospráva

Regionálna samospráva

- originálne samosprávne kompetencie (cesty II. a III. triedy, územné plánovanie, regionálny rozvoj, stredné školstvo, zdravotnícke zariadenia, sociálne služby, kultúrne zariadenia, civilná obrana, licencie pre lekárne a súkromných lekárov),
- prenesená pôsobnosť štátnej správy (časť kompetencií v školstve, zdravotníctve, doprave).

Komunálna (miestna) územná samospráva

- originálne samosprávne kompetencie (napr. miestne komunikácie, hromadná doprava, verejné priestranstvá a zeleň, ochrana prírody, miestny rozvoj, bývanie, predškolské a školské zariadenia, sociálne služby, zdravotnícke zariadenia, kultúra),
- prenesená pôsobnosť štátnej správy (oblasť matrik, stavebného poriadku a časť kompetencií v školstve).

Rozdielnosť vzťahov vo vnútri štátnej správy a územnej samosprávy

Rozdielnosť spočíva nielen v rozdielnosti verejných záujmov (agend), ktorým sa venujú a za ktoré preberajú zodpovednosť, ale aj v uplatňovaní vzťahov subordinácie (nadriadenosti a podriadenosti) medzi jednotlivými úrovňami. Kým v rámci štruktúry štátnej správy sa dôsledne tento princíp uplatňuje (miestna a špecializovaná štátna správa sú podriadené ústredným orgánom štátnej správy), na úrovni územnej samosprávy (regionálnej a miestnej) vzťahy subordinácie neplatia.

Súčasťou samosprávy je aj **záujmová samospráva**. Má však niektoré typické charakteristiky, ktorými sa líši od zákonom ustanovených subjektov verejnej správy:

- je charakteristická tým, že nesleduje teritoriálnu (územnú) charakteristiku,
- nepredstavuje ucelený vnútorne usporiadaný systém,
- je odvodená od združovacieho práva,
- zahŕňa inštitúcie, ktoré vnútorne spája konkrétny spoločenský záujem realizovaný samosprávnym spôsobom,
- zaoberá sa kultúrnymi, cirkevnými, profesijnými otázkami (napr. Notárska komora, Lekárska komora, školská samospráva, občianske združenia, spolky),
- s územnou správou je v komplementárnom (otvorenom) vzťahu.

C. Verejnoprávne inštitúcie

- ide o korporácie, ktoré vznikajú na základe právneho predpisu (nie zo súkromnej iniciatívy) s priamym podielom na verejnej moci,
- poskytujú verejné služby,
- sú čiastočne financované zo štátnych prostriedkov a podliehajú štátnemu dozoru,
- je to napr. Rozhlas a televízia Slovenska, Matica slovenská, Sociálna poisťovňa, Všeobecná zdravotná poisťovňa.

1.2.3 Vzťahy subjektov verejnej politiky a správy

Obce a vyššie územné celky ako nositelia samosprávnych úloh a kompetencií samostatne hospodária so svojim vlastným majetkom a finančnými prostriedkami. Svoje potreby si financujú predovšetkým z vlastných zdrojov alebo zo štátnych dotácií. Zákon pritom ustanovuje, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a vyššieho územného celku. Dôležitou je zásada, že „Štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom“. (Čl. 67 ods. 3 Ústavy SR).

Obecný paradox

Autorský kolektív (1997) upriamuje pozornosť na situácie, kedy ide o záujem týkajúci sa všetkých ľudí reprezentovaný štátom (napr. ochrana životného prostredia, multikulturálne spolužitie), ale štát nemá kompetenciu uložiť obci povinnosť vykonávať aktivity smerom k tomuto typu záujmu. Uplatňovanie štátneho záujmu je vtedy závislé od toho, či sa s ním stotožnia predstavitelia obce. Ak áno, štát následne hľadá mechanizmy, ako prejavovaný záujem obce podporiť, oživiť, či finančne sponzorovať.

Existuje viacero dôvodov, pre ktoré orgány územnej samosprávy a štátu spolupracujú:

- štát cez svoju normotvornú činnosť zodpovedá za vytváranie základných predpokladov pre vznik a fungovanie samosprávnych orgánov,
- rovnako štát vytvára podmienky na vykonávanie niektorých úloh štátnej správy prenesených zo strany štátu na územnú samosprávu (vtedy štát poskytuje samospráve potrebné finančné a materiálne prostriedky),
- štát poskytuje samospráve pomoc v odborných veciach, údaje z jednotlivých evidencií vedených orgánmi štátu a podieľa sa na odbornej príprave zamestnancov obcí a poslancov obecných zastupiteľstiev,
- obec poskytuje štátnym orgánom prístup k potrebným informáciám a evidenciám, rovnako poskytuje súčinnosť pri zabezpečovaní priestorov pre štátny orgán, ktorý má na jej území pracovisko.

Príklad spolupráce štátu a ZMOS v období krízy 2009-2010

13. februára 2009 podpísala Vláda SR a Združenie miest a obcí Slovenska „Memorandum o spolupráci pri riešení dopadov finančnej a hospodárskej krízy na slovenskú spoločnosť.“ V čl. 1 bod 4 Memoranda sa vláda zaviazala, okrem iného, monitorovať a štvrtročne vyhodnocovať finančný dopad zavedenia nových úloh na úseku sociálnych služieb na mestá a obce za účelom jeho refundácie zo štátneho rozpočtu a zároveň z fondov Európskej únie. Počas celého obdobia rokov 2009 - polrok 2011 sa na realizácii monitoringu spolupodieľalo ZMOS, prostredníctvom ktorého sa zabezpečovala distribúcia a následný zber vyplnených monitorovacích dotazníkov. Po ich vyhodnotení Inštitútom pre výskum práce a rodiny sa následne poskytli zapojeným obciam a mestám mimoriadne štátne dotácie ako refundácia vzniknutých nákladov v oblasti nových kompetencií na úseku sociálnych služieb.

V rámci vzťahov orgánov verejnej správy nie je postačujúce pochopiť len tie, ktoré fungujú medzi štátnou správou a územnou samosprávou. M. Hamalová – A. Belajová – M. Šebová (2011) upriamujú

pozornosť aj na *princípy*, ktorými sa riadia vzťahy orgánov územnej samosprávy, teda samosprávy obcí a regionálnej samosprávy:

- *princíp garancie územnej autonómie zákonom* (ide o autonómnosť, formálnu nezávislosť územných jednotiek, kompetencií, majetku, rozpočtu na plnenie funkcií; formálna nezávislosť však nebráni spolupráci na báze dobrovoľnosti),
- *princíp racionality* (ekonomická a sociálna racionalita, t.j. optimálne využívanie kapacít a zdrojov a priblíženie správy vecí občanom v záujme ich dostupnosti),
- *princíp flexibility* (vytvorenie podmienok pre alternatívne delenie kompetencií, tvorba vnútorných organizačných štruktúr územia podľa jeho charakteru, veľkosti a cieľovej orientácie),
- *princíp subsidiarity* (štát by mal zasahovať až vtedy, ak jednotlivé zložky spoločnosti nie sú schopné konať; ide o usporiadanie spoločenského zdola nahor: od občana smerom k rodine, obci, regiónu a centrálnej úrovni).

Otázky:

- ? V čom spočíva rozdiel v usporiadaní vzťahov orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy?
- ? Akú úlohu zohráva záujmová samospráva v systéme verejnej správy?

Úlohy:

- * Zdôvodnite, prečo nie je opodstatnené považovať komunálnu politiku za „zmenšeninu“ politiky štátu a jeho orgánov.
- * Navštívte webovú stránku Krajského úradu ako súčasť miestnej štátnej správy a zistite bližšie, aké sú jeho kompetencie.

Kapitola 1.3

Nové a otvorené vládnutie vo verejnej politike

Zameranie kapitoly:

Predstaviť chápanie, princípy a implementáciu konceptu nového a otvoreného vládnutia vo verejnej politike, v rámci ktorého sa vytvárajú siete aktérov a záujmových skupín podieľajúcich sa na plánovaní, administrácii a realizácii opatrení a programov verejnej politiky v jej jednotlivých vecných oblastiach. Osobitne sa zamerať na uplatňovanie konceptu na miestnej úrovni.

V predchádzajúcej kapitole sme sa venovali princípom verejnej politiky a štruktúre jej nositeľov (aktérov). Aj keď sa na prvý pohľad javí táto štruktúra ako výrazne funkčne hierarchizovaná, verejná politická prax v modernom ponímaní vyžaduje nové prístupy k realizácii politík a programov založené na koordinácii činnosti jednotlivých úrovní a na tvorbe sietí spolupracujúcich aktérov. V odbornej literatúre sa hovorí o tzv. *novom vládnutí/riadení (new governance)*, či o *otvorenom vládnutí*, ktoré sa na lokálnej úrovni presadzuje napr. v rámci konceptu *lokálne iniciovaného rozvoja (LED, Local Economic Development)*.

1.3.1 Koncept nového a otvoreného vládnutia

1.3.1.1 Charakteristika konceptu

Koncept *nového vládnutia (new governance)*, ďalej NG) sa začal intenzívne budovať v 90. rokoch minulého storočia ako teoretický základ pre implementáciu vln vládných reforiem zameraných na problematiku spravovania verejných vecí. Vychádza z kritiky prístupov založených na východisku, že vládnutie v oblasti verejných vecí by mala zabezpečovať

predovšetkým vláda systémom „zhora - nadol“¹². Podľa P. Horáka (2012) je takýto prístup ochudobnený o skúmanie procesov spojených s vládnutím, teda o poznanie, ako sú rozličné programy na rozličných úrovniach plánované, administrované, realizované, či hodnotené. Tradičný prístup zhora – nadol sa snaží zodpovedať na otázku, či vláda vládne dobre alebo zle a či je daná krajina úspešná pri riešení dôležitých spoločenských problémov (napr. minimalizácie sociálnych nerovností). Koncepcia NG naopak stavia na *východisku*, že okrem štátu sú v spravovaní verejných vecí dôležití a zodpovední aj iní aktéri, s ktorými by mal štát (vláda) vytvárať rozličné komplexné siete. Aj preto sa podľa K. Allen et al. (2011) výraz „governance“ (spravovanie, vládnutie) využíva v poslednom desaťročí najmä na označenie nehierarchizovaných, necentralizovaných foriem koordinácie verejných, súkromných, vládnych i mimovládnych organizácií, ktoré spoločne vstupujú do rozhodovacích procesov a sieťujú svoju činnosť na účely tvorby verejne prospešných tovarov a služieb. Štát, trhovo orientované subjekty a občianska spoločnosť spolupracujú, aby riešili kolektívne problémy slúžiace spoločnému záujmu.

Príklad: Verejno-súkromné partnerstvo (PPP) na zabezpečovanie verejného záujmu

Ide o formu spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom za účelom zabezpečovania verejných statkov – napr. výstavby, rekonštrukcie, prevádzky a údržby infraštruktúry a poskytovania verejných služieb prostredníctvom tejto infraštruktúry. V rámci PPP sú subjekty verejného sektora partnerom a zákazníkom súkromného sektora, od ktorého nakupujú služby. Podstatným znakom PPP je rozdelenie rizík spojených s výstavbou a prevádzkou diela medzi súkromným a verejným partnerom a dlhodobosť ich zmluvných vzťahov. Viac informácií na adrese:

<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6649>

12 Takéto zúžené chápanie môže provokovať aj príbuznosť samotných pojmov „vláda“ (angl. government) a „vládnutie“ (angl. governance).

P. Horák¹³ (2012) na základe štúdia rozsiahlej domácej i zahraničnej literatúry vymedzuje NG ako ideológiu smerom k novému spôsobu vládnutia, resp. riadenia politik, čiastkových verejných programov a sociálnych služieb. V rámci tohto konceptu majú jednotliví aktéri a úrovne svoje stanovené úlohy a zodpovednosti. Autor odporúča rozlišovať medzi (1) *vládnutím* realizovaným na národnej a nadnárodnej úrovni, ktorého náplňou je primárne „plánovanie“ politik a (2) *riadením* zameraným na vlastnú realizáciu verejných politik na regionálnej a miestnej úrovni. Pripomína však vzájomnú prepojenosť oboch aspektov NG a nevhodnosť ich oddeľovania. NG predstavuje ako „...prístup k plánovaniu, administrácii a realizácii verejných programov a sociálnych služieb tzv. zdola - nahor“ (Horák, 2012:3).

K pojmu nové spravovanie/vládnutie sa v odbornej literatúre používa ako synonymum pojem *otvorené vládnutie*. Základnými princípmi otvoreného vládnutia sú (1) transparentnosť, (2) občianska participácia, (3) zodpovednosť, a (4) otvorenosť prostredníctvom nových technológií. V podmienkach Slovenska sa premietli do dokumentu *Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike*¹⁴, ktorým sa krajina v septembri 2011 pripojila k *Iniciatíve Partnerstvo pre otvorené vládnutie* (Open Government Partnership).

Zaujímavá informácia: Iniciatíva Partnerstvo pre otvorené vládnutie (Open Government Partnership)

Je medzinárodnou iniciatívou vlád. Medzi osem zakladajúcich členov iniciatívy patria Spojené štáty americké, Brazília, Filipíny, Indonézia, Južná Afrika, Mexiko, Nórsko a Veľká Británia. K septembru 2011 sa k nej pripojilo spolu 50 krajín, vrátane Slovenskej republiky. Zámerom iniciatívy je zlepšovanie vládnutia a spravovania vecí verejných cez zvyšovanie transparentnosti, efektivity a zodpovednosti, ako aj vytváraním inštitúcií, ktoré občanom umožnia participovať na vládnutí. Viac informácií na adrese: <http://www.otvorenavlada.gov.sk/co-je-otvorene-vladnutie/>

13 O prácu P. Horáka sa opierame z dôvodu, že stavia na integrovanom domacom a zahraničnom poznaní v otázkach NG a svoj konceptualizačný návrh vzťahuje do oblasti sociálnych služieb, na ktoré je učebnica primárne zameraná.

14 Viac na adrese: <http://www.otvorenavlada.gov.sk/finalna-verzia-akneho-planu/>.

V rámci implementácie Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR sa vláda SR zaviazala v rokoch 2012-2013 prijať a implementovať nasledovné inštitúty otvoreného vládnutia:

- *otvorené informácie* (sprístupňovanie informácií a dát, ktoré majú k dispozícii štátne orgány a verejné inštitúcie, verejnosti ako základný štandard komunikácie vlád s občanmi; ide napr. o vytvorenie a fungovanie Centrálného registra zmlúv¹⁵ či o vytvorenie webovej aplikácie poskytujúcej informácie o rozličných fondoch a dotačných mechanizmoch, ktoré sú podstatným zdrojom verejných financií využívaných samosprávami, podnikateľmi, či občianskym sektorom),
- *vláda otvorená pre dialóg* (ide o zapojenie verejnosti do riešenia kľúčových problémov a výziev spoločnosti; ide o uplatňovanie inštitútov ako dialóg o verejných politikách – napr. o problematike sociálnych služieb, či o inštitút elektronickej hromadnej žiadosti),
- *transparentná vláda* (zavádzanie pravidiel, nariadení a mechanizmov, prostredníctvom ktorých sa vládni činitelia zodpovedajú za svoje aktivity a reagujú na kritiku alebo požiadavky; ide napr. o vytvorenie pracovnej skupiny pre implementáciu akčného plánu, Rady vlády SR pre transparentnosť a otvorené vládnutie, či o hodnotenie (barometer) otvorenosti).

Koordináciu implementácie úloh vyplývajúcich z Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v SR má vo svojej pôsobnosti splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Príklad: Splnomocnenec vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti
Ide o inštitút (úrad), ktorý je priamym nástrojom riadenia zdola - nahor. Pôsobí na Slovensku od roku 2011 ako poradný orgán vlády SR za účelom zabezpečovania a koordinovania podmienok pre rozvoj občianskej spoločnosti v Slovenskej republike; zabezpečovania a koordinovania

15 Viac na adrese: <http://crz.gov.sk/>

iniciatív a stratégií na posilnenie postavenia občanov voči štátu a jeho orgánom; podporuje aktivity, ktoré zvyšujú participáciu občanov a ich vplyv na verejné politiky. Splnomocnenec zabezpečuje a koordinuje implementáciu Akčného plánu Konceptie rozvoja občianskej spoločnosti na roky 2012-2013 a implementáciu Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2012-2013. Pre zaujímavosť možno dodať, že úrad splnomocnenca sa v roku 2011 významnou mierou zaslúžil o verejný dialóg k otázkam dobrovoľníctva a napokon o prijatie zákona o dobrovoľníctve. Viac na adrese: <http://tretisektor.gov.sk/>

1.3.1.2 Meranie výstupov nového a otvoreného vládnutia

Starému konceptu vládnutia „zhora - nadol“ vyčíta P. Horák (2012) nízku možnosť operacionalizácie a merania výstupov rozličných verejných politík. Zdôrazňovaním aspektu NG ako *riadenia* poukazuje na možnosť získavať informácie nielen o štruktúre, ale aj o dynamike procesu plánovania, administrácie a realizácie čiastkových verejných politík na štátnej, regionálnej a lokálnej úrovni. To umožňuje identifikovať silné a slabé stránky implementácie politík a vedome s nimi pracovať. Autor navrhuje *trojdimenzionálnu koncepciu merania NG* ako spôsobu riadenia, koordinácie, kontroly a implementácie verejných politík na regionálnej a lokálnej úrovni. „Stavebné prvky“ koncepcie sú schématicky znázornené v obrázku č. 3.

Koncepcia stavia na *troch dimenziách* odpovedajúcich procesnému pohľadu na fungovanie verejnej politiky:

(1) Regulácia

Tvorcom a realizátorom politík pomáha zodpovedať na otázky:

- Aké pravidlá ovplyvňujú riadenie programov a služieb (napr. pravidlo univerzality ľudských práv)?
- Za akých podmienok a akým spôsobom sú programy a služby regulované (napr. inštitucionálne usporiadanie, kompetenčný model, povinnosti a práva aktérov, kontrola, zabezpečenie kvality)?

(2) *Poskytovanie*

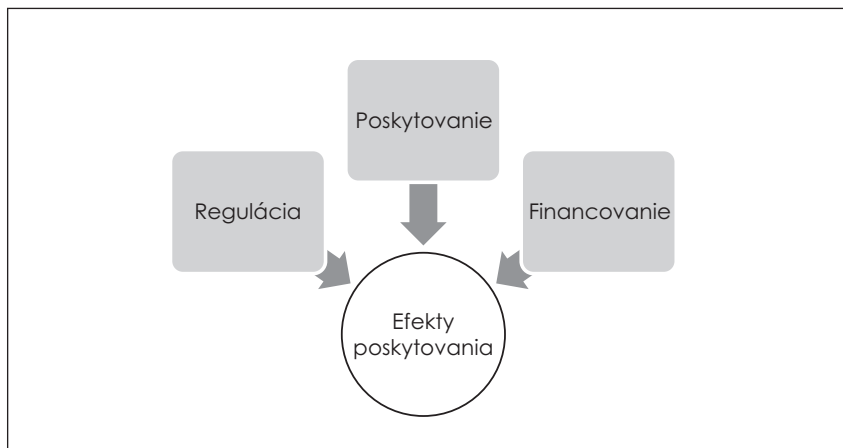
Ide o implementáciu programov a služieb prostredníctvom partners-tiev a siete aktérov naprieč jednotlivým sektorom spoločnosti a odlišným sféram pôsobenia; o kombináciu verejných a súkromných poskytovateľov; o formy spolupráce poskytovateľov. V rámci tejto dimenzie sa odpovedá na otázky:

- Aké druhy programov a služieb sa realizujú?
- Ako sú programy a služby poskytované?
- Ako sú programy a služby riadené?

(3) *Financovanie*

Ide o zodpovedanie otázky, ako sú programy a služby financova-né, aké sú na ne verejné výdavky, ale aj to, aká je ich spotreba.

Obrázok č. 3: Trojdimenzionálna konceptualizácia NG ako riadenia regionálnych a miestnych verejných politík



Zdroj: autorka, voľne podľa P. Horák (2012:5-7)

Každý jednotlivý typ „governance“ je teda určený odlišnosťou skladby dimenzií (prvkov) regulácie, poskytovania a financovania a jeho fungovanie možno napokon vyhodnotiť vo forme *efektov po-*

skytovania. Takéto vyhodnotenie zodpovedá na otázku: Ako sú hodnotené výsledné efekty konkrétneho spôsobu riadenia (governance)?

Záverom možno zhrnúť, že koncepcia NG je založená na legitímnom úsilí o vťahovanie všetkých relevantných aktérov (vlády, občanov, štátu, manažérov, zamestnancov, médií a iných) do rozhodovania o plánovaní, implementácii, kontrole a vyhodnocovaní verejných politík a programov. Existujú pritom nové nástroje (metodiky) na meranie efektov tohto úsilia využiteľné širokou paletou aktérov. Súčasťou procesu zavádzania nového a otvoreného vládnutia je aj vznik a fungovanie špecializovaných organizácií, ktoré sa tejto problematike venujú.

Príklad: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI)

SGI je nestranná, nezisková, mimovládna organizácia, ktorá sa neviaže na žiadnu ideológiu, ani politickú stranu. Cieľom SGI je hľadať riešenia pre skvalitnenie procesu alokácie verejných zdrojov na zabezpečenie kvalitných, prístupných, transparentných a efektívnych verejných služieb pre občanov Slovenska. SGI vznikol v októbri 2001 s podporou INEKO - Stredoeurópskeho inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy, aby na seba sústredil a rozšíril dovtedajšie aktivity zamerané na reformy správy vecí verejných. Analýzy a návrhy chce SGI predkladať nielen odborníkovi a pracovníkovi štátnej správy a samospráv, ale prostredníctvom médií aj čo najširšej verejnosti. Viac informácií na adrese: <http://www.governance.sk/index.php?id=4>

1.3.2 Lokálne iniciovaný rozvoj (LED)

Z predstaveného konceptu P. Horáka (2012) vyplýva, že neexistuje „jedno vládnutie“ ako univerzálna forma riadenia procesov plánovania, implementácie a kontroly verejných politík. Ak sa vládnutie (governance) považuje za osobitnú kompozíciu prvkov regulácie, poskytovania a financovania smerom k merateľnému efektu poskytovania verejných služieb, potom posudzovanie úspešnosti vládnutia bude

vždy závisieť od úrovne, na akej sa realizuje (napr. lokálna, regionálna, národná, medzinárodná) a od oblasti verejnej politiky, na ktorú sa vzťahuje (napr. zdravotníctvo, školstvo, sociálne služby, životné prostredie). V ďalšom texte sa budeme osobitne venovať princípom nového otvoreného riadenia na lokálnej úrovni, ktorý M. Hamalová – A. Belajová – M. Šebová (2011) rozpracovali v rámci konceptu *Lokálne iniciovaného rozvoja (Local Economic Development, LED)*.

LED bezprostredne nadväzuje na hlavnú myšlienku NG aplikovanú na lokálnu úroveň. Ide o lokálny rozvoj iniciovaný lokálnymi inštitúciami, teda o rozvoj „zdola“, v rámci ktorého sa prechádza z vertikálneho (odvetvového) na horizontálne (územné, komunálne, miestne) riadenie rozvojových procesov. Práve horizontálne riadenie vytvára podmienky na komplexné zapojenie všetkých disponibilných zdrojov na princípe subsidiarity. Predmetom záujmu LED tak nie sú len aktivity, ktoré sa uskutočňujú na lokálnej úrovni ako povinnosti stanovené zákonom, ale všetky aktivity a iniciatívy dosiahnuté interakciou medzi lokálnou vládou, súkromným sektorom, projektovými a rozvojovými inštitúciami, záujmovými profesionálnymi združeniami, tretím sektorom a všetkými obyvateľmi obce, či mesta.

Príklad: Materiálna pomoc pre samosprávy a rodiny postihnuté povodňami

Do zmiernovania následkov ničivých povodní obciam a rodinám sa zvyknú zapájať rozličné súkromné inštitúcie, či zamestnávateľia. Vo forme materiálnej pomoci sa poskytujú napr. hygienické potreby pre školy, škôlky, či pre potreby ľudí odstraňujúcich následky záplav (firmy PERSONA s.r.o.); chladničky pre postihnuté rodiny (firma SIEMENS s.r.o.); DEXIA banka Slovensko poskytla zasiahnutým obciam nielen jednorazovú finančnú pomoc, ale aj zvýhodnené podmienky pre ďalšiu finančnú podporu. Formou materiálnej pomoci môže byť aj zľavnený prístup k nákupu stavebných materiálov (poskytnutý napr. firmou LEIER BAUS-TOFFE SK s.r.o.) Viac informácií na adrese:

<http://www.zmos.sk/materialna-pomoc-pre-samospravy.phtml?id3=54680>

Opierajúc sa o práce iných autorov uvádzajú M. Hamalová – A. Belajová – M. Šebová (2011) tieto základné *znaky politiky LED*:

- je „poháňaný“ lokálnou vládou,
- je založený na participačných procesoch,
- je založený na hlbokom prieskume lokálnej ekonomiky,
- inštitucionalizácia (potreba prípravy strategického dokumentu a určenia inštitúcie, ktorá LED bude uplatňovať).

Uplatňovanie tejto politiky môže sledovať *rozličné ciele*, napr. fiškálne (zlepšiť príjem pre mesto alebo obec), sociálne (potreba reagovať na rastúce sociálne problémy), kompetenčné (hľadať zdroje na efektívne plnenie zverených lokálnych kompetencií), politické (správať sa tak, aby sa zvýšil predpoklad budúceho politického úspechu), či konkurenčné (presadiť sa v konkurencii iných miest a obcí, či regiónov).

V rámci uplatňovania politiky LED môžu lokálne vlády využívať rozličné *podporné nástroje*. M. Hamalová – A. Belajová – M. Šebová (2011) ich členia v podmienkach Slovenska na:

- právne a administratívne (uplatňovanie právnych noriem, vydávanie všeobecne záväzných nariadení, stanovísk),
- programové, resp. plánovacie (napr. stratégia rozvoja obce, územný plán, plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja, program trvalo udržateľného rozvoja),
- finančné a ekonomické (miestne dane, poplatky, finančné príspevky a majetok obce, prenájom, predaj),
- infraštruktúrne (výstavba miestnej technickej a občianskej infraštruktúry),
- informačné (komunikácia samosprávnych orgánov s občanmi, ale aj marketingová propagácia obce voči externému prostrediu).

Záverom možno sumarizovať, že lokálne iniciovaný rozvoj ako forma realizácie nového a otvoreného vládnutia na miestnej úrovni založená na horizontálne organizovanom rozvoji je v kontraste s roz-

vojom, ktorý sa uskutočňuje na základe hierarchických administratívnych postupov smerom zhora – nadol. To samozrejme neznamená, že rozvoj iniciovaný využívaním všetkých dostupných lokálnych zdrojov sa uskutočňuje mimo širší kontext miest a obcí, ako ukážeme v ďalšej kapitole.

Otázky:

- ? Čo je charakteristické pre nové horizontálne organizované vládnutie v porovnaní s tradičným vládnutím organizovaným vertikálne?
- ? V čom spočíva koncept lokálne iniciovaného rozvoja?

Úlohy:

- * Navštívte webovú stránku splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a informujte sa o najnovších iniciatívach tohto úradu smerom k podpore miestnej samosprávy.
- * Zoznámte sa s iniciatívami splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v oblasti podpory dobrovoľníctva.

Kapitola 1.4

Komunálna politika ako otvorený systém

Zameranie kapitoly:

Predstaviť previazanosť komunálnej politiky na širší medzinárodný, národný a regionálny kontext s ohľadom na „nadobecnú“ povahu verejných záujmov. Popísať otvorenosť komunálnej politiky v kontexte vybraných charakteristík územného usporiadania Slovenska.

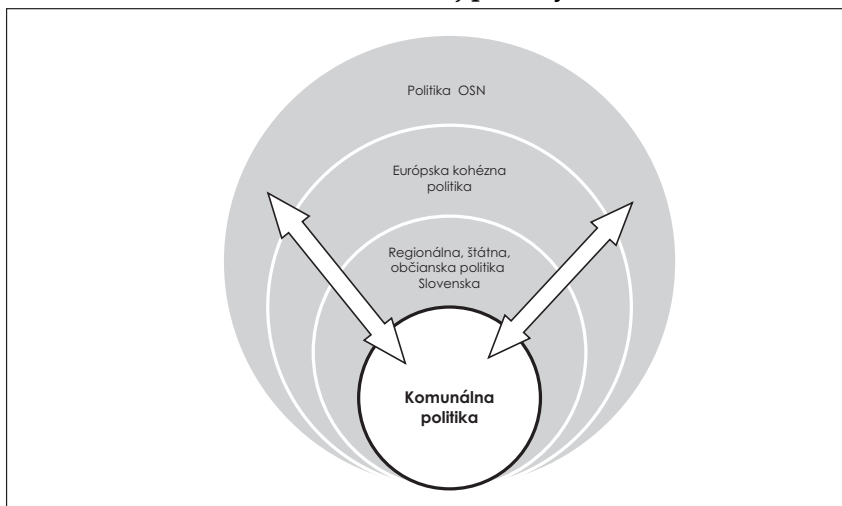
Z predchádzajúceho textu o postavení komunálnej politiky (teda politiky obcí a miest) v systéme verejnej politiky ako takej, je zrejmé, že komunálnu politiku nemožno považovať za zmenšeninu, nezrelú, či nedokonalú formu politiky štátu a jeho inštitúcií. Mestá a obce majú zákonom stanovené úlohy a nezastupiteľné kompetencie viažuce sa na definované typy verejných záujmov, k plneniu ktorých majú legitímne organizačné štruktúry a mechanizmy ich financovania. Tento záver samozrejme neznamená, že komunálna politika sa realizuje „izolovane“ od ostatných úrovní verejnej politiky, vládnutia a jeho subjektov.

Príklad: Strategické ciele obce Vysoká nad Kysucou

Obec Vysoká nad Kysucou má v súčasnosti okolo 3 tisíc obyvateľov. Hlavným cieľom obce je: Zvýšenie schopnosti obce rozvíjať sa komplexne, so zámerom zabezpečenia trvalo udržateľného rozvoja obce so zreteľom na svoj kopaničiarsky charakter, t.j. vnútorného rozvoja obce vo svojich hraniciach, tak i upevňovanie jej pozície ako neoddeliteľnej súčasti mikroregiónu „Horné Kysuce“. Viac informácií na adrese: <http://www.vysokanadkysucou.sk/index.php/o-obci/strategicke-ciele-rozvoja-obce>

S. Konečný – B. Konečný (2009) hovoria o komunálnej politike ako o *otvorenej politike*, teda ako o politike: *“...formujúcej sa v širokých vonkajších aj vnútorných kontextoch nielen s inými subjektmi verejného sektora, ale aj so subjektmi občianskeho sektora”*. (ibid, 2009:30). O otvorenosti komunálnej politiky voči širšiemu prostrediu a diverzifikovaným typom verejných záujmov možno hovoriť na rozličných úrovniach, dokonca širších, ako uvádzajú vyššie citovaní autori. P. Horák (2012) používa spojenie *multiúrovňové vládnutie*, v rámci ktorého tvorí lokálne vládnutie medzičlánok medzi rôznymi úrovňami vlády (európskej, národnej, regionálnej, lokálnej, komunitnej). Viacúrovňový kontext komunálnej politiky a vládnutia znázorňuje obrázok č. 4.

Obrázok č. 4: Otvorenosť komunálnej politiky voči širším kontextom



Zdroj: autorka

V najširšom kontexte sa otvorenosť komunálnej politiky stelesňuje voči určitým hodnotám spoločne zdieľaným v *globálnom priestore*. Záväzky, ktoré prijímajú členské krajiny vo vzťahu k jednotlivým OSN dohovorom, súvisia s nespochybniteľnosťou a uznávaním určitých základných ľudsko-právnych hodnôt a záujmu o globálnu trvalú udržateľnosť.

Príklad účasti komunálnej politiky na plnení záväzkov OSN Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím

25. júna 2010 ratifikovalo Slovensko ľudsko-právny OSN Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím. Tým prijalo záväzky, okrem iného, vytvoriť pre osoby so zdravotným postihnutím podmienky pre aktívne podieľanie sa na rozhodovacích procesoch o politikách a programoch, vrátane tých, ktoré sa ich priamo týkajú (Preambula Dohovoru). Plnenie takýchto záväzkov nie je možné bez účinného výkonu komunálnej politiky, pričom ich podoba je definovaná vo vládnych dokumentoch (stále platnom Národnom programe rozvoja životných podmienok osôb so zdravotným postihnutím vo všetkých oblastiach života) a v súvisiacej legislatíve.

Príklad účasti Slovenska v rámci spolupráce členských štátov OSN v oblasti trvalo udržateľného rozvoja

Špecializovanou organizáciou systému OSN je FAO (Organizácia pre výživu a poľnohospodárstvo), ktorá vznikla ešte v roku 1945. Slovensko sa zapája do programov FAO na implementáciu miléniových rozvojových cieľov OSN, ktoré súvisia napr. s udržateľnými systémami výživy a poľnohospodárstva, presadzovania integrovanej a technickej spolupráce, korporatívneho riadenia, či decentralizácie. Ide teda o koordinovaný prístup krajín sveta k podpore svetovej ekonomiky, zabezpečovania prevencie ľudí od hladu a chudoby a k vytváraniu podmienok pre trvalú udržateľnosť podmienok života. Komunálna politika nemôžu fungovať mimo týchto globálnych záväzkov. Viac informácií na adrese: http://www.mzv.sk/sk/zahranicna__politika/slovensko_v_osn-specializovane_organizacie_systemu_osn

Ďalšom úrovňou otvorenosti komunálnej politiky je jej zrkadlenie v európskej kohéznej a regionálnej politike. Tá je koncentrovane vyjadrená v dokumente Rady Európy *Európska charta miestnej samosprávy*. Jej hodnotová orientácia je v rámci preambuly vyjadrená ako:

- snaha o dosiahnutie väčšej jednoty medzi členskými štátmi Rady Európy na účely ochrany realizácie ideálov a princípov, ktoré sú ich spoločným dedičstvom,
- ochrana a posilňovanie miestnej samosprávy ako dôležitý príspevok k budovaniu Európy založenej na zásadách demokracie a decentralizácie moci,
- uznanie miestnych orgánov ako základu pre každý demokratický systém,
- uznanie práva občanov na riadenie verejných vecí, pričom toto právo sa uplatňuje práve na miestnej úrovni.

Na princípoch kohézie a regionálnosti stavia aj zakotvenie komunálnej politiky v rámci novozakladaných euroregiónov, ktoré prekráčajú územné hranice obcí, miest a regiónov Slovenska, aj keď stavajú

na ich postavení, kompetenciách a skúsenostiach. Príkladom veľkého euroregiónu je *Podunajsko* a nová *Stratégia EÚ pre Podunajsko*, ktorú schválili na základe intenzívnych rokovaní prebiehajúcich od roku 2010 členské štáty EÚ v apríli 2012. Príprava stratégie vychádzala z tzv. „makroregionálneho“ prístupu inšpirujúc sa skúsenosťami zo Stratégie EÚ pre región Baltského mora. Stratégia vychádza z toho, že 14 krajín podunajskej oblasti (spája ich rieka Dunaj)¹⁶ pokrýva pätinu EÚ (100 miliónov ľudí), pričom mnohé výzvy pre tieto krajiny „nezastavia ani hranice“. Spájajú ich napr. otázky povodní a ich následkov, dopravného a energetického prepojenia, ochrany životného prostredia, či bezpečnosti, ktorých riešenie vyžaduje jednotný prístup. Predpokladá sa, že na základe realizácie opatrení definovaných v Akčnom pláne by mala podunajská oblasť poskytovať svojim obyvateľom do roku 2020 lepšiu kvalitu života, viac ekonomických príležitostí, lepšie životné prostredie a intenzívnejšie kultúrne výmeny. Úspech podunajskej stratégie tak prispeje k prosperite Európy ako celku. Zameriava sa na štyri hlavné piliere (oblasti verejného záujmu):

- 1) *prepojenie podunajskej oblasti* (zlepšenie mobility, podpora udržateľných zdrojov energií, podpora kultúry a cestovného ruchu),
- 2) *ochrana životného prostredia v podunajskej oblasti* (obnova kvality vody, environmentálne riziká a biodiverzita),
- 3) *rast prosperity v podunajskej oblasti* (rozvoj výskumných kapacít, vzdelávania a informačných technológií, podpora konkurencieschopnosti podnikov a investovanie do zručnosti ľudí),
- 4) *posilnenie podunajskej oblasti* (zvýšenie inštitucionálnej kapacity a prehĺbenie spolupráce zameranej na boj proti organizovanej trestnej činnosti).¹⁷

16 Členské štáty EÚ: Nemecko, Rakúsko, Maďarsko, Česká republika, Slovenská republika, Slovinsko, Bulharsko, Rumunsko; nečlenské štáty: Chorvátsko, Srbsko, Bosna a Hercegovina, Čierna Hora, Ukrajina a Moldavsko.

17 Bližšie informácie dostupné na adrese: <http://www.euroinfo.gov.sk/rada-eu-schvalila-dunajsku-strategiu/>

Realizácia úloh vyplývajúcich zo stratégie stavia na spolupráci a spoluzodpovednosti všetkých aktérov verejných politík v jednotlivých vecných segmentoch (typoch verejných záujmov), vrátane organizácií zastupujúcich občiansku spoločnosť a súkromné spoločnosti.

Európska spolupráca sa realizuje aj cez menšie euroregióny. Ide spravidla o cezhraničnú spoluprácu dvoch alebo viacerých krajín, presnejšie častí týchto krajín, spojených spravidla spoločnou hranicou. Spolupráca je zameraná na otázky zvýšenia regionálnej konkurencieschopnosti a zamestnanosti; územnej spolupráce; kultúrnej výmeny, všetko s cieľom riešiť hospodárske, environmentálne a sociálne problémy prihraničných miest a obcí. Významným zdrojom financovania tejto spolupráce je v rámci programovacieho obdobia 2007-2013 Európsky fond regionálneho rozvoja, osobitne jeho Program cezhraničnej spolupráce.¹⁸

Príklad mikroregionálnej spolupráce v oblasti výskumu: projekt FAMO

V rokoch 2008-2012 zastupoval Inštitút pre výskum práce a rodiny slovenskú stranu v rakúsko-slovenskom projekte „FAMO“ zameranom na monitorovanie odborných pracovných síl v prihraničnom regióne východné Rakúsko – západné Slovensko. Projekt sa realizoval v rámci prípravy na otvorenie rakúskeho trhu práce novým členským krajinám, osobitne Slovenska, za účelom monitorovať záujem občanov východného Rakúska a západného Slovenska angažovať sa pracovne v susednej krajine. Monitorovalo sa, aké profesie sú žiadané v rámci regionálneho trhu práce; aký je pracovný dopyt a ponuka v tomto twin-regióne. Viac informácií o projekte a jeho výsledkoch na adrese:

http://www.ivpr.gov.sk/IVPR/index.php?option=com_content&view=article&id=103&Itemid=37&lang=sk

18 Viac informácií dostupných na adrese: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24234_sk.htm

Príklad mikroregionálnej spolupráce v oblasti kultúrneho dedičstva
V rámci Európskeho fondu regionálneho rozvoja, Programu cezhraničnej spolupráce Poľská republika – Slovenská republika 2007-2013 bol financovaný aj projekt zameraný na kultúrnu výmenu a zvýšenie informovanosti obyvateľov Prešovského a Nowosadského mikroregionu o kultúrno-historických pamiatkach tohto územia. Jedným z výstupov projektu je ilustrovaná publikácia „Oprášená história“ prezentujúca najvýznamnejšie kultúrne pamiatky miest a obcí mikroregionu.

Ďalšie podoby a kontexty otvorenosti komunálnej politiky sa týkajú *národnej úrovne*. Sumarizujú ich vo svojej práci S. Konečný – B. Konečný (2009). Do pozornosti dávajú napr.:

- otvorené vzťahy so štátnou správou (najmä pri realizácii úloh vyplývajúcich z preneseného výkonu štátnej správy),
- otvorené vzťahy s regionálnou samosprávou,
- otvorené vzťahy s verejnoprávnymi inštitúciami poverenými výkonom štátnej správy (napr. so sociálnou poisťovňou, zdravotnou poisťovňou),
- otvorené vzťahy so subjektmi občianskej spoločnosti, ktoré majú priame vzťahy k obci (napr. občianske združenia, svojpomocné skupiny, nadácie pôsobiace v meste, či obci),
- otvorené vzťahy so súkromnoprávnymi subjektmi pôsobiacimi v obci (napr. zamestnávateľské subjekty, lokálne médiá),
- otvorené vzťahy s obyvateľmi obce.

M. Hamalová – A. Belajová – M. Šebová (2011) nehovoria síce vo svojej práci explicitne o otvorenosti komunálnej politiky, implicitne však komunikujú tento aspekt rozlíšením užšieho a širšieho chápania komunálnej politiky. Podľa tohto delenia vykonávajú komunálnu politiku len zástupcovia volených orgánov obce v mene a v záujme obyvateľstva obce. V rámci širšieho chápania komunálnej politiky ako „...činností zameraných na všetky aspekty rozvoja obcí...“ (ibid, 2009:23), sú jej aktérmi:

- občania (ako originálni nositelia verejnej moci v obci),
- obecné zastupiteľstvo,
- orgány štátnej správy (s ich zákonodarnou iniciatívou, riadením, kontrolovaním a financovaním kompetencií prenesených na obce),
- politické strany (svojimi postojmi, informáciami vplývajú na voľby a správanie občanov),
- tretí sektor (mimovládne organizácie) a nepolitické organizácie (odbory, asociácie, náboženské spoločnosti),
- masmédiá.

Problematikou otvorenosti komunálnej politiky sa budeme napokon zaoberať v kontexte vybraných charakteristík územno-správneho členenia Slovenska. Podľa Ústavy SR¹⁹ tvorí územnú samosprávu *obec a vyšší územný celok*, pričom výlučnú a určujúcu pozíciu pre život ľudí a jeho kvalitu má práve obec. Pre účely verejnej správy sa pod pojem obec subsumuje aj pojem *mesto*.²⁰ Obce aj vyššie územné celky predstavujú samostatné územné a správne celky SR združujúce osoby, ktoré majú na danom území trvalý pobyt.

V tabuľke č. 1 sumarizujeme všeobecné charakteristiky súčasného územného usporiadania Slovenska vychádzajúce zo situácie k 31.12.2010.

Ako je z tabuľky zrejmé, územie SR tvorí takmer 3 tisíc samostatných správnych jednotiek (obcí), z toho len necelých 5% má štatút mesta. Dve tretiny obcí majú menej ako 1 000 obyvateľov. Z hľadiska správneho usporiadania sú prítomné veľké regionálne rozdiely. Jedným extrémom sú mestá a obce v rámci Bratislavského kraja

19 Zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

20 Podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v ZNP môže NR SR vyhlásiť obec za mesto za splnenia určitých podmienok: (a) ak je hospodárskym, administratívnym a kultúrnym centrom alebo centrom cestovného ruchu, alebo kúpeľným miestom; (b) ak zabezpečuje služby aj pre obyvateľov okolitých obcí; (c) ak má zabezpečené dopravné spojenie s okolitými obcami; (d) ak má aspoň v časti územia mestský charakter zástavby; ak má najmenej 5 000 obyvateľov.

s mimoriadne vysokou hustotou obyvateľstva a stupňom urbanizácie, naopak hustota obyvateľstva v Banskobystrickom a čiastočne aj Prešovskom kraji je výrazne nižšia.

Tabuľka č. 1: Všeobecné charakteristiky územného usporiadania Slovenska (stav k 31.12.2012)

Kraj	Rozloha v km ²	Obyvateľstvo	Hustota obyvateľstva na km ²	Počet obcí	Z toho mestá	Stupeň urbanizácie
Bratislavský	2 053	628 686	306,3	73	7	81,71
Trnavský	4 147	563 081	135,8	251	16	48,13
Trenčiansky	4 502	598 819	133,0	276	18	56,41
Nitriansky	6 344	704 752	111,1	354	15	46,47
Žilinský	6 809	698 274	102,6	315	18	49,90
Banskobystrický	9 454	652 218	69,0	516	24	53,21
Prešovský	8 974	809 443	90,2	666	23	48,76
Košický	6 754	780 000	115,5	440	17	55,39
SR spolu	49 036	5 435 273	110,8	2 891	138	54,68

Zdroj: www.statistics.sk

Veľké regionálne rozdiely generujú zásadne odlišné východiská pre plnenie verejných úloh, ktoré sú obecnej samospráve zákonom zverené. Aj preto Ústava SR vytvára ústretové právne prostredie pre spoluprácu alebo združovanie obcí v prípade, že si to vyžaduje zabezpečovanie spoločného záujmu a spoločný postup sa javí ako vzájomne výhodnejší. Otvorenosť obcí formou vzájomnej spolupráce alebo združovania sa tak nespája len so základnou hodnotovou orientáciou územnej samosprávy, ale môže byť za určitých okolností (napr. z dôvodu vysokej územnej atomizácie) „vynútená“ potrebou zabezpečovať zákonom stanovené úlohy voči obyvateľom príslušného územia. Platí zásada, že *spolupráca obcí* sa riadi princípmi zá-

konnosti, dobrovoľnosti, vzájomnej výhodnosti a súladu s potrebami obyvateľov obcí, ktoré si v rámci spolupráce zachovávajú rovnaké postavenie. Na účely spolupráce obce uzatvárajú zmluvy určené na uskutočňovanie konkrétnej úlohy alebo činnosti.

Inou formou je *združovanie obcí*, kedy na základe zmluvy medzi obcami a zaregistrovania obvodným úradom v sídle kraja vzniká združenie obcí ako právnická osoba. Podľa platného znenia zákona č. 369/1990Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov je predmetom združovania najmä oblasť sociálnych vecí, starostlivosti o životné prostredie, miestnej dopravy, oblasť školstva, kultúry a miestneho cestovného ruchu.

Príklad: Komplex – záujmové združenie obcí

V roku 1992 bol zaregistrovaný Komplex – záujmové združenie obcí Seereď, Dolná Streda, Pusté Sady, Zemianske Sady, Vinohrady nad Váhom, Šoporňa, Šintava, Šalgočka a Pata. Združenie bolo založené za účelom zabezpečenia prípravy realizácie výstavby a prevádzky skládky tuhých komunálnych odpadov a priemyselných odpadov s cieľom zlepšenia kvality životného prostredia regiónu; na budovanie ekologických stavieb, t.j. inžinierskych sietí, komunikácií, čističiek odpadových vôd; na zabezpečenie separovania, zberu, prepravy a zneškodňovania komunálneho odpadu, vrátane zabezpečenia zberu a prepravy oddelene vytriedeného odpadu z domácností s obsahom škodlivín. Viac informácií na adrese: http://portal.ives.sk/registre/detailZZOB.do?action=aktualny&formula_r=&id=152104.

Otázky:

- ? V čom spočíva otvorenosť komunálnej politiky?
- ? Prečo je dôležitá spolupráca a združovanie obcí a miest do záujmových združení?

Úlohy:

- * Získajte z rozličných dostupných zdrojoch informácie o záujmovom združení obcí (miest), ktorého členom je obec (mesto), v ktorom žijete.

Kapitola 1.5

Inštitucionalizácia komunálnych záujmov na národnej úrovni

Zameranie kapitoly:

Predstaviť príklady združení, ktoré obhajujú spoločné záujmy a práva miest a obcí smerom k ostatným verejným autoritám, kľúčovým spoločenským aktérom a vo vzťahu k medzinárodným organizáciám.

V tejto kapitole nadviažeme na predchádzajúce konštatovanie o vysokej miere územnej samosprávnej fragmentácie na Slovensku, ktorá sa následne premieňa do združovania samosprávnych jednotiek využívajúc k tomu ústavou zaručené práva (Čl. 66 Ústavy SR). Predstavili sme už jednu z foriem združovania - združovanie konkrétnych miest a obcí do *záujmových združení* za účelom plnenia vybraných samosprávnych kompetencií a vecí spoločného záujmu (napr. na úseku komunálneho odpadu). V kontexte komunálnej verejnej politiky však možno hovoriť aj o inej forme združovania, a tou je združovanie za účelom *obhajoby samosprávneho princípu* ako takého voči ostatným verejným záujmom a autoritám. Predstavíme dve organizácie, ktoré takýto typ združovania na Slovensku reprezentujú.

1.5.1 Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS)

Združenie miest a obcí Slovenska (skratka ZMOS²²) vzniklo na obhajobu spoločných záujmov združených obecných sídiel. Orientáciou

22 Viac informácií dostupných na adrese: <http://www.zmos.sk/charakteristika-zdruzenia.phtml?id3=26534>

na obhajobu samosprávneho princípu ako takého v súlade s Európskou chartou miestnej samosprávy a na spoločné záujmy miest a obcí na Slovensku sa zásadne líši od záujmového združenia menšieho počtu miest a obcí (hovorili sme o ňom v predchádzajúcom texte), ktorého úlohou je riešiť individuálne problémy združených miest a obcí. *Cieľom* ZMOS je obhajovať spoločné záujmy a práva členských miest a obcí pri rešpektovaní ich autonómneho postavenia. Zachovanie autonómnosti však nie je v rozpore s poslaním združenia zjednocovať ich postup pri vykonávaní zverených úloh.

ZMOS má v súčasnosti vyše 2 850 členov²³, voči ktorým si plní koordinačnú, iniciatívnu, vzdelávaciu, projektovú a metodicko-informačnú funkciu. Všetky svoje aktivity od roku 1990 smeruje predovšetkým k reforme verejnej správy, otázkam financovania miest a obcí, osobitne k otázkam, ktoré majú, resp. by mohli mať negatívny dopad na väčšinu z nich. Organizácia je dobrovoľným, záujmovým, na politických stranách nezávislým združením, ktorého činnosť je hradená ťažiskovo z príspevkov členských obcí a miest.

ZMOS je *reprezentantom* a hovorcom miest a obcí voči kľúčovým verejným a iným autoritám, voči ktorým má kompetenciu predkladať návrhy na riešenie problémov územnej samosprávy. Ide konkrétne o zastupovanie miestnej samosprávy vo vzťahu k:

- Národnej rade SR (pri prekovávaní a schvaľovaní návrhov zákonov a pri príprave poslaneckých návrhov),
- vláde SR (pri pripomienkovaní návrhov právnych predpisov, pri navrhovaní zastúpenia miestnej územnej samosprávy v národných a medzinárodných organizáciách),

23 Zdroj: <http://www.zmos.sk/clenske-mesta-a-obce.phtml?id3=32392>

Príklad: Zastúpenie ZMOS v poradných orgánoch vlády

Významným poradným orgánom vlády SR je Rada vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. ZMOS ako zorchovaný reprezentant územnej miestnej samosprávy má svoje riadne členstvo nielen v samotnej Rade, ale aj v jej jednotlivých výboroch (napr. výbor pre osoby so zdravotným postihnutím, výbor pre seniorov, výbor pre rodovú rovnosť, výbor pre deti a mládež). Tým je zabezpečený priamy vplyv ZMOS na proces pluralitného prerokovania dôležitých otázok spoločenského vývoja v SR a následného rozhodovania o nich. Bližšie informácie na adrese: <http://www.radavladyp.gov.sk/>

- organizáciám zamestnancov ako reprezentatívny zástupca miest a obcí s právom uzatvárať kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa v mene všetkých členských miest a obcí,
- organizáciám zamestnávateľov pri navrhovaní zastúpenia miestnej územnej samosprávy SR v orgánoch verejno-právnych inštitúcií, v ktorých majú zamestnávateľské organizácie svojich predstaviteľov,
- vo vzťahu k iným organizáciám pôsobiacim v mestách a obciach ako koordinátor aktivít smerujúcich k ich rozvoju,
- vo vzťahu k medzinárodným organizáciám.

Príklad: Zastúpenie ZMOS v Národnom paneli expertov/tiek európskeho projektu INTERLINKS

V rokoch 2008-2011 Inštitút pre výskum práce a rodiny zastupoval Slovensko v európskom vedecko-výskumnom projekte INTERLINKS zameranom na otázky dlhodobej starostlivosti o staršie osoby v Európe. Každý členský štát projektu mal povinnosť zriadiť tzv. Národný panel expertov/tiek (NEP), ktorý bol poradným orgánom riešiteľského tímu projektu pri plnení jeho úloh. Od počiatku fungovania NEP-Slovensko bol jeho členom aj zástupca ZMOS reprezentujúci kľúčové postavenie miest a obcí v otázkach služieb dlhodobej starostlivosti poskytovanej starším a iným odkázaným osobám.

Zastúpením vo vzťahu ku všetkým rozhodujúcim verejným a iným autoritám plní ZMOS funkcie, z ktorých následne profitujú aj nečlenské mestá a obce (napr. prostredníctvom zmeny príslušnej legislatívy, vyjednávaním s MF SR o štátnom rozpočte na konkrétny rok, atď.). Ako reprezentant miest a obcí SR rovnako preberá na seba záväzky spolupráce s vládou SR v rozhodujúcich oblastiach verejného života, ktoré vyplývajú z členstva v EÚ.

Najnovšia informácia: Memorandum medzi vládou SR a ZMOS z 18.10.2012

Spoločná zodpovednosť štátu (vlády) a samosprávy sa najnovšie premietla do podpisu Memoranda o spolupráci pri uplatňovaní rozpočtovej politiky orientovanej na zabezpečenie finančnej stability verejného sektora na rok 2013 medzi vládou Slovenskej republiky a Združením miest a obcí Slovenska (október 2012). Cieľom memoranda ako vyjadrenia spoločného úsilia v oblasti konsolidácie verejných financií a zabezpečenie finančnej stability verejného sektora je zabezpečiť zníženie deficitu verejných financií na 2.9% HDP v roku 2013 tak, aby Slovensko dodržalo svoje záväzky voči EÚ vyplývajúce z Paktu stability a rastu. Viac informácií na adrese: http://www.zmos.sk/memorandum-o-spolupraci-medzi-zmos-a-vladou-sr.phtml?id3=0&module_action__58615__id_art=19671

1.5.2 Únia miest Slovenska

Únia miest Slovenska (ďalej „ÚMS“²⁴) vznikla v apríli 1994 ako dobrovoľné záujmové združenie miest SR s poslaním:

- prezentovať problematiku územnej samosprávy, no najmä miest ako centier osídlenia pred verejnosťou a presadzovať ich personálnu, finančnú, inštitucionálnu a daňovú suverenitu,

24 Viac informácií na adrese: http://www.uniamiest.sk/vismo/zobraz_dok.asp?id_org=600175&id_ktg=1085&archiv=0

- chrániť práva a záujmy svojich členov, vrátane poskytovania poradenskej, koordinačnej a informačnej služby v rozličných oblastiach miestneho a regionálneho rozvoja,
- zabezpečovať permanentný rozvoj ľudských zdrojov a profesionality volených predstaviteľov miest a obcí,
- vytvárať podmienky pre sieťovanie a medzinárodnú spoluprácu, pre činnosť špecializovaných záujmových a profesných skupín v rámci ÚMS,
- vytvárať informačnú databázu združených miest a podporovať ich prezentáciu doma a v zahraničí.

Aj keď je poslanie ÚMS v mnohom podobné poslaniu ZMOS, možno identifikovať určité rozdiely. Ide najmä o primárne orientovanie ÚMS na veľké a stredné mestá, či mestské časti veľkých miest na Slovensku, o čom svedčí aj história vzniku tohto združenia. Viaže sa na ustanovujúci snem 29.4.1994 iniciovaný Klubom primátorov miest SR. Jej súčasnú členskú základňu tvorí niekoľko desiatok veľkých a stredných miest Slovenska, vrátane Bratislavy, Košíc, Prešova, Trnavy, či Nítry a ich mestských častí. V rámci rozsiahlych domácich iniciatív ÚMS vzájomne koordinuje svoje aktivity predovšetkým s Klubom primátorov miest SR, Asociáciou prednostov úradov miestnej samosprávy, Asociáciou komunálnych ekonómov SR, so Združením historických miest a obcí Slovenska, s jednotlivými regionálnymi združeniami miest a obcí na Slovensku, rovnako so samosprávnymi krajinami (VÚC). Od 14.9.2009 je členom Výboru regiónov Európskej únie.

Pre kompletizáciu je vhodné dodať, že aj regionálna samospráva má svoje národné inštitucionálne zastúpenie, ktorým je **Združenie samosprávnych krajov SK**.²⁵ Vzniklo ako prirodzená súčasť prijatia a implementácie legislatívy o samospráve vyšších územných celkov

25 Viac informácií na adrese: <https://www.trnava-vuc.sk/sk/zdruzenie-samospravnych-krajov>

z roku 2001 (zákon č. 301/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov /zákon o samosprávnych krajoch v znení neskorších predpisov). Hlavným cieľom združenia je obhajovať záujmy samosprávnych krajov a ich obyvateľov pri rešpektovaní ich autonómneho postavenia, aktívne ovplyvňovať rozvoj ich samosprávnych funkcií, zjednocovať postup členov združenia pri vykonávaní im zverených kompetencií a navrhovať vecne príslušným orgánom riešenie problémov samosprávy v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, zákonmi a s prihliadnutím na Európsku chartu samospráv.

Otázky:

- ? V čom spočíva rozdiel medzi združovaním menšieho počtu konkrétnych obcí do záujmových združení a záujmovými združeniami ZMOS a ÚMS?
- ? V čom sa líšia úlohy a postavenie ZMOS a ÚMS?

Úlohy:

- * Preštudujte si Stanovy ZMOS a zistite, v čom spočíva koordinačná, iniciatívna, vzdelávacia, projektová a metodicko-informačná funkcia ZMOS vo vzťahu k mestám a obciam.
- * Zaujímajte sa o súťaž „Oskar bez bariér“, ktorú organizuje ZMOS v oblasti zabezpečovania bezbariérového prostredia v mestách a obciach na Slovensku.
- * Zaujímajte sa o postavenie a úlohy ÚMS v rámci súťaže „Samospráva a Slovensko bez bariér“.

Kapitola 1.6

Dimenzie a druhy komunálnej politiky, komunálna sociálna politika

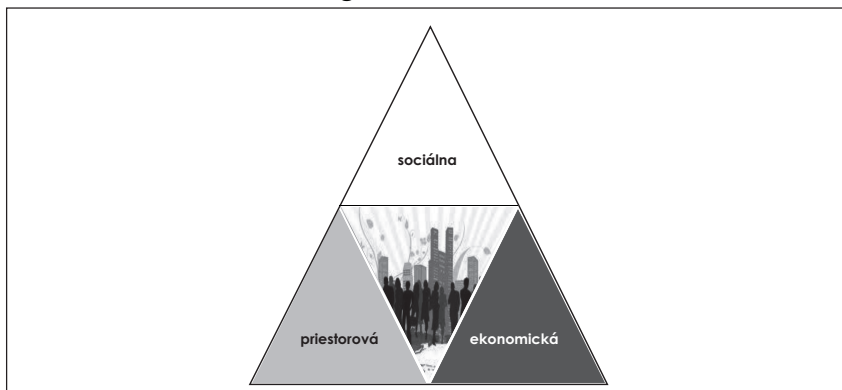
Zameranie kapitoly:

Vymedziť tri identity a dimenzie komunálnej politiky; následne vymedziť jednotlivé druhy komunálnej politiky a ich úpravu v príslušnej národnej legislatíve; osobitne sa zamerať na obsah komunálnej sociálnej politiky.

1.6.1 Obec ako integrita priestorovej, sociálnej a ekonomickej dimenzie

S. Konečný – B. Konečný (2009) uvádzajú, že obec je jedinečná svojimi tromi *identitami*: priestorovou, ekonomicou a sociálnou, pričom budovanie týchto troch identít tvorí, podľa autorov, základný obsah komunálnej politiky. M. Hamalová – A. Belajová – M. Šebová (2011) hovoria skôr o *dimenziách* komunálnej politiky – priestorovej, sociálnej a ekonomickej.

Obrázok č. 5: Obec ako integrita troch dimenzií



Zdroj: autorka

Bližšie k jednotlivým dimenziám:

- *priestorová dimenzia* je vyjadrením externého územného princípu, t.j. pôsobnosti orgánov obce na vymedzené teritórium (katastrálne územie) voči ostatným obciam; priestorová dimenzia však môže vyjadrovať aj interný fenomén, podľa ktorého sa územie obce delí na rozličné zóny usporiadané v rámci územného plánu obce – zóna bývania, dopravy, práce, rekreácie, infraštruktúry,
- *sociálna dimenzia* je vyjadrením chápania obce ako územného spoločenstva ľudí, ktoré má určitú štruktúru potrieb zabezpečovaných v rámci komunálnej politiky a flexibilného reagovania na meniace sa potreby obyvateľov obce,
- *ekonomická dimenzia* zahŕňa ekonomický potenciál územia obce zahŕňajúci odvetvovú a sektorovú štruktúru ekonomiky, štruktúru vlastníckych vzťahov, rovnako služieb pre rozvoj obce. Ide o majetkovo-rozpočtové predpoklady obce. Majetkom sa pritom rozumie majetok určený na výkon samosprávy obce, na verejné účely a majetok na podnikanie. Rozpočet obce tvoria podielové dane, štátne subvencie, miestne dane, mimorozpočtové fondy, či komunitné nadácie.

O integrácii dimenzií

Priestorová a sociálna dimenzia predstavujú spojené nádoby tvorby sídel – sídelných komunit. Sídlom sa rozumie priestorové zoskupenie domov, hospodárskych objektov a infraštruktúry v určitom kompaktnom území. Je to priestor, v ktorom sa odohráva väčšina funkcií spojených so životom spoločne sídlacích ľudí. Sídelné komunity môžu fungovať na mechanizmoch politickej i nepolitickej reprezentácie. Jadrom sídelných štruktúr sú susedské komunity, ktoré nedisponujú politickou reprezentáciou (voľne podľa Konečný – Konečný 2009; Hamalová – Belajová, Šebová, 2011).

Podľa S. Konečného – B. Konečného (2009:191) „... sa sociálnej dimenzii komunálnej politiky pritom len postupne dostáva uznania a rov-

nocenného vnímania s dimenziou priestorovou a ekonomickou“. Napriek tomu možno predpokladať, že sociálna dimenzia reprezentovaná napr. demografickým profilom obyvateľov územia, ich vekovou štruktúrou, rodinným stavom, hustotou obyvateľstva, štruktúrou domácností, ale aj kvalitou manažmentu obce, či komunikáciou s obyvateľmi (Hamalová, Belajová, Šebová, 2011) bude získavať na stále väčšom význame v hodnotení *rozvojového potenciálu obce*. Na základe týchto faktorov sa totiž formuje plastická štruktúra dopytu a ponuky verejných služieb rozličnej povahy odrážajúcich kľúčové ukazovatele sociálnej dimenzie obce.

Slabšie uznávanie sociálnej dimenzie, osobitne v kontexte sociálnej starostlivosti, môže súvisieť s „latentným/neobjaveným dopytom“ obyvateľov obce po sociálnych službách. Reprezentácie komunálnej politiky sa pri tvorbe politických programov a opatrení v tejto oblasti totiž stále vo významnej miere spoliehajú na susedské komunity a sociálne siete ako prirodzený zdroj sociálnej výmeny a uspokojovania sociálnych potrieb ľudí, najmä v rurálnom prostredí. Za zdanlivo neexistujúcim dopytom po nejakej sociálnej službe sa môže skrývať slabá informovanosť obyvateľov o právnych možnostiach žiadať o ňu, resp. vyvíjanie spoločenského tlaku na rodiny a sociálne siete preberať zodpovednosť za ich zabezpečovanie.

1.6.2 Komunálna sociálna politika v kontexte politik obce

Integrita jednotlivých dimenzií (identít) komunálnej politiky sa premieta aj v základnom zákone upravujúcom postavenie, kompetencie a orgány obce - zákona č. 369/1990 Zb. o *obecnom zriadení* v znení neskorších predpisov. Uvádza sa v ňom, že „*Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov*“ (§1 ods. 2 zákona). Za týmto účelom samostatne hospodári so svojím majetkom a vlastnými príjmami.

Všeobecná formulácia „starostlivosť o všestranný rozvoj územia a potreby obyvateľov obce“ sa premieta do jednotlivých *politík obce* - finančnej, majetkovej, podnikateľskej, ekologickej, informačnej, či sociálnej (Hamalová, Belajová, Šebová, 2011). *Zákonom č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky* prešli na obce úlohy v oblastiach:

- pozemných komunikácií,
- vodného hospodárstva,
- všeobecnej vnútornej správy vedenia matriky,
- *sociálnej pomoci*,
- územného plánovania a stavebného poriadku,
- ochrany prírody,
- školstva,
- telesnej kultúry,
- divadelnej činnosti,
- zdravotníctva,
- regionálneho rozvoja,
- cestovného ruchu.

Z prehľadu kompetencií stanovených pre obecnú samosprávu je zrejmé, že sociálna politika je súčasťou komunálnej politiky ako celku, pričom naplňa konkrétnym obsahom sociálnu identitu obce. M. Hamalová - A. Belajová - M. Šebová (2011), ktoré používajú pojem sociálna politika obce, uvádzajú jej širšie a užšie vymedzenie. V širšom slova zmysle sociálna politika obce zahŕňa „...starostlivosť miestnej samosprávy o všestranné zabezpečovanie potrieb obyvateľov obce...“ (ibid, 2011:219). Takáto starostlivosť je obsahovo pomerne diverzifikovaná a zasahuje oblasť bývania, zdravotnej a sociálnej starostlivosti, dopravy, zabezpečenia ochrany občanov a ich majetku. V užšom slova zmysle autorky vymedzujú sociálnu politiku obce ako „...súbor aktivít a opatrení na zabezpečenie sociálnej pomoci, ktorú poskytujú obce svojim obyvateľom predovšetkým prostredníctvom sociálnych služieb“ (ibid, 2011:219).

V závere tejto kapitoly sa bližšie zameriame len na širšie ponímanie komunálnej sociálnej politiky, nakoľko jej užšie vymedzenie vo forme sociálnych služieb bude tvoriť obsah celej druhej časti učebného textu. V ňom predstavíme nielen typológiu sociálnych služieb v nadväznosti na platný kompetenčný model na tomto úseku, ale sa budeme systémovojšie venovať aj postaveniu sociálnych služieb v architektúre sociálnej ochrany ako piliera sociálnej pomoci. Ukážeme, že sociálna pomoc poskytovaná v pôsobnosti obcí je širšia oblasť intervencií ako tá, ktorú pokrývajú sociálne služby, aj keď uvedené zohrávajú v rámci komunálnej sociálnej politiky kľúčovú funkciu.²⁶

1.6.3 Širšie ponímanie komunálnej sociálnej politiky

V rámci širšieho vymedzenia a v súlade s platnou národnou legislatívou možno do komunálnej sociálnej politiky zaradiť všetky programy, opatrenia a činnosti zodpovedných orgánov pôsobiacich na úrovni obcí, ktoré sú zamerané na uspokojovanie potrieb obyvateľov mesta, či obce v oblasti bývania, zdravotnej starostlivosti, sociálnej pomoci, školstva, telesnej kultúry a divadelnej činnosti. Všetky tieto čiastkové politiky sa integrujú v rámci oblasti *regionálneho rozvoja*. Kompetencie v menovaných oblastiach sú všeobecne stanovené v rámci zákona o obecnom zriadení, konkrétnejšie v rámci zákona o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, či v rámci špecializovaných zákonov viažucich sa na jednotlivé oblasti verejného záujmu.

26 V tomto zmysle považujeme vymedzenie autoriek M. Hamalová – A. Belajová – M. Šebová (2011:220-221), že: „Sociálnu politiku obce teda chápeme v užšom ponímaní cez sociálnu pomoc, ktorú obce poskytujú svojim občanom v zmysle zákona o sociálnych službách“ za čiastočne zúžené.

A. Oblasť regionálneho rozvoja

Zákon o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátu na obce a vyššie územné celky zaväzuje obce na úseku *regionálneho rozvoja*:

- vypracovávaním programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja,
- vykonávaním stratégie regionálneho rozvoja,
- koordinovaním spolupráce právnických osôb pri vypracovávaní programov rozvoja obcí.

Na účely plnenia úloh v tejto oblasti si vypracovávajú mestá a obce v súlade so *zákonom č. 503/2001 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja* v znení neskorších predpisov vlastné plány rozvoja, napr. vo forme *Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja*.

Príklad: Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Prešov

V roku 2007 bol spracovaný a predstavený Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Prešov na roky 2008-2013 s cieľom reagovať na vonkajšie zmeny, využiť možnosti financovania rozvojových projektov z EÚ a mobilizovať vnútorný potenciál. Boli prijaté tri rozvojové priority mesta: A. Ekonomický rozvoj a konkurencieschopnosť; B. Ľudské zdroje a vzdelávanie; C. Kvalita života a obnoviteľná energia. Jedným zo špecifických cieľov programu je aj „Bývanie a sociálne zariadenia“, ktorý je zameraný na poskytovanie kvalitného bývania obyvateľom Prešova, skultúrnenie prostredia panelových sídlisk, vytvorenie podmienok pre novú výstavbu a na prispievanie k rozvoju sociálnych a komunitných zariadení. Viac informácií na adrese:

<http://www.presov.sk/portal/?c=12&id=6428>

B. Oblasť bývania

Vo februári 2010 schválila vláda SR *Koncepciu štátnej bytovej politiky do roku 2015* s cieľom vytvoriť trhové prostredie, ktoré umožní bývanie domácnostiam podľa ich príjmových možností; umožní mobilitu pracovnej sily; a uspokojiť dopyt po bývaní využívaním existujúceho bytového fondu a tým znížiť nadmerný tlak na novú

výstavbu. Politika bývania sa tak chápe ako súčasť celkovej hospodárskej, sociálnej a environmentálnej politiky štátu, pričom takéto chápanie sa porovnateľným spôsobom uplatňuje aj na obecnej úrovni.

Niekoľko faktov o bývaní na Slovensku

V roku 2001 bolo na Slovensku približne 76% bytov vo vlastníctve občanov, z toho v 50% šlo o vlastníctvo v rodinných a 26% v bytových domoch. Podľa odborných odhadov je vo vlastníctve obcí a štátu len necelých 3% bytov, pričom v EÚ predstavuje podiel nájomných bytov 19-62% a verejný nájomný sektor predstavuje cca 18% bytového fondu.

(Z Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2015)

V oblasti naplňovania národných strategických zámerov v oblasti bývania a jeho rozvoja má nezastupiteľnú úlohu miestna samospráva. Jej pôsobnosť je zameraná najmä na vytváranie priestorových podmienok pre rozvoj bývania v rámci územného rozvoja sídel. Očakáva sa, že obce a mestá budú:

- zabezpečovať obstarávanie, schvaľovanie a aktualizovanie územnoplánovacej dokumentácie obcí a zón,
- spracovávať programy rozvoja bývania obce, vrátane programov obnovy bytového fondu a obytného prostredia,
- zvyšovať povedomie obyvateľstva o zodpovednosti za stav a vzhľad bytového fondu a obytného prostredia,
- koordinovať zabezpečovanie výstavby pozemkov a výstavbu technickej infraštruktúry pre výstavbu bytov,
- monitorovať potreby obyvateľstva v oblasti bývania,
- skvalitňovať správu a hospodárenie s obecným bytovým fondom.

Relevantnosť chápania obecnej bytovej politiky ako súčasť sociálnej politiky obce sa premieta predovšetkým v otázke *dostupnosti bývania* (najmä pre sociálne slabšie domácnosti a osoby ohrozené

sociálnou exklúziou). Tým sa bývanie ako sociálne právo stáva pre určité skupiny ľudí kategóriou sociálnej politiky vo forme tzv. *sociálneho bývania*. Do tejto kategórie patria:

- nájomné byty vo verejnom nájomnom bytovom sektore (napr. prvé bývanie pre mladé rodiny),
- byty pre rodiny s nízkymi príjmami, pre osoby bez prístrešia, po ukončení ústavnej alebo ochrannnej výchovy,
- byty pre osoby so špeciálnymi potrebami (napr. bezbariérové byty pre osoby so zdravotným postihnutím),
- byty nižšieho štandardu pre marginalizované skupiny obyvateľstva,
- bývanie starších osôb,
- bývanie v rámci rezidenčných sociálnych služieb.

Príklad: Dostupné nájomné bývanie pre seniorov v Nitre

Vo februári 2012 mesto Nitra otvorilo bytový dom Senior, v ktorom ponúka cenovo dostupné nájomné bývanie pre starších ľudí. Investičná akcia podporená aj zo súkromných zdrojov reagovala na opakované požiadavky obyvateľov Nitry. Okrem cenovo dostupného bývania pre starších ľudí sa tak vytvára priestor pre „medzigeneračný posun“ pôvodného bytového fondu smerom k potrebám mladých rodín. Viac informácií na adrese:

<http://www.nitra.sk/news.php?extend.885.403>

C. Oblasť zdravotnej starostlivosti

Obce a mestá sú viazané aj zodpovednosťou za vytváranie podmienok na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti. Ide konkrétne o zriaďovanie ambulancií, vrátane staníc služieb prvej pomoci a ambulancií v zariadeniach sociálnych služieb; ďalej o zriaďovanie špecializovaných zariadení ambulantnej starostlivosti, polikliník, nemocníc 1. typu a nemocníc s poliklinikou 1. typu. V rámci vytvárania podmienok pre zdravotnú starostlivosť sú dôležité úlohy aj na úseku zriaďovania agentúr domácej ošetrovateľskej starostlivosti, rovnako súčinnosť na preventívnych programoch. Do kompetencií obcí na úseku zdravotníctva rovnako spadá schvaľovanie ordinačných hodín neštátneho zdravotníckeho zariadenia.

D. Oblasť vzdelávania

Miestna samospráva je v zmysle platnej legislatívy zodpovedná aj za oblasť vytvárania podmienok na zabezpečenie vzdelávania, a to najmä vzdelávania súvisiaceho s plnením povinnej školskej dochádzky. Konkrétne ide o vykonávanie štátnej správy na úseku škôl a školských zariadení; vymenovávanie a odvolávanie riaditeľov škôl a školských zariadení; zriaďovanie a zrušovanie vybraných typov škôl a školských zariadení; vytváranie podmienok na plnenie povinnej školskej dochádzky detí; podmienok ich stravovania; vykonávanie kontroly hospodárenia škôl s materiálnymi prostriedkami a majetkom; pridelovanie finančných prostriedkov súkromným a cirkevným školám; či spracovávanie informácií o výchove a vzdelávaní vo svojej pôsobnosti.

V rámci kompetencií na úseku vzdelávania ako súčasť širšie vymedzenej komunálnej sociálnej politiky môžu obce žiadať príslušné úrady práce, sociálnych vecí a rodiny o poskytnutie dotácie na stravu a školské potreby pre deti ohrozené sociálnou exklúziou. Finančná pomoc sa poskytuje na základe zákona č. 544/2010 Z.z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

Záujmy miestnej samosprávy v oblasti vzdelávania môžu mať aj širšiu povahu, napr. v oblasti podpory celoživotného vzdelávania vlastných volených zástupcov ako súčasť ekonomickej a sociálnej spolupráce v rámci mikroregiónov.

Príklad mikroregionálnej spolupráce v oblasti vzdelávania: Projekt PUMAKO

V rámci Európskeho fondu regionálneho rozvoja je financovaný aj projekt PUMAKO (Public Management Cooperation) zameraný na vzdelávanie volených a výkonných predstaviteľov verejnej správy v TwinRegióne Viedeň – Bratislava za účelom zlepšenia znalostí a schopností dobrého spravovania verejných vecí v tomto spoločnom regióne. Projekt trvá od októbra 2012 do apríla 2013. Vecne je zameraný na tieto oblasti verejného záujmu a verejných politík: kvalita života; podpora zamestnanosti ako motor rozvoja twinregiónu; hospodársky rozvoj prostredníctvom znalostnej spolupráce; infraštruktúra a mobilita; životné prostredie a klimatické zmeny. Viac informácií na adrese: http://www.unia-miest.sk/vismo/dokumenty2.asp?id_org=600175&id=2007

E. Oblasť telesnej kultúry a divadelnej činnosti

Podľa zákona o obecnom zriadení vykonáva obec pri výkone svojich samosprávnych úloh výstavbu, údržbu a správu obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce. Od roku 2001 ide konkrétne o rozpracovávanie koncepcie v oblasti rozvoja telesnej kultúry, vytvárania podmienok na rozvoj športu pre všetkých, vrátane súčinnosti pri výbere a podpore talentov. Podpora telesnej kultúry sa spája aj so záujmami zameranými na ochranu prírody, za účelom čoho obec spolupracujú s občianskymi združeniami pôsobiacimi v oblasti telesnej kultúry.

Príklad spolupráce na úseku práce s mládežou, telovýchovy a športu v meste Bánovce nad Bebravou

V rámci mestského úradu bola zriadená pozícia osobitného referenta/ky, ktorý na úseku práce s mládežou, telovýchovy a športu spolupracuje so školami, centrami voľného času pri organizovaní športových podujatí, zabezpečuje údržbu športových zariadení, kontroluje hospodárenie a účelnosť využívania finančných prostriedkov poskytnutých na telesnú kultúru, koordinuje spoluprácu s občianskymi združeniami, obcami a inými právnickými osobami a fyzickými osobami, ktoré pôsobia v oblasti telesnej kultúry. Rovnako koordinuje podporu organizovania športových podujatí miestneho významu a utváranie podmienok rozvoja športu pre všetkých.

V oblasti divadelnej činnosti obce majú v pôsobnosti zriaďovanie, zakladanie, zlučovanie a zrušovanie profesionálnych divadiel, podporujú divadelnú činnosť vo forme účelových dotácií, zároveň kontrolujú efektívnosť takto vynaložených verejných zdrojov.

F. Oblasť zabezpečenia verejného poriadku, bezpečnosti osôb a majetku

Do originálnej pôsobnosti obcí a miest patrí aj problematika udržiavania verejného poriadku, bezpečnosti osôb a ich majetku. Za uvedeným účelom môže obec napr. nariadením ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané na určitý čas alebo na určitom mieste. Podobne ako pri zabezpečovaní iných kompetencií, aj v oblasti udržiavania

verejného poriadku môžu efektívne spolupracovať obce a zodpovedné orgány (napr. miestna polícia) so subjektmi občianskej spoločnosti.

Príklad: Spolupráca mestskej polície s rómskou hliadkou v meste Michalovce

V apríli 2012 spustilo mesto Michalovce činnosť rómskej hliadky, ktorá má dozerať na verejný poriadok a čistotu v osade Angi mlyn. Na základe odporúčania sociálnych pracovníkov bolo na uvedený účel vybraných päť členov - miestnych občanov evidovaných na úrade práce, ktorí vykonávajú činnosti hliadky v rámci výkonu aktivačných prác. Ich úlohou je pôsobiť preventívne a informačne a v prípade potreby spolupracovať s mestskou políciou. Ide o príklad viacúčelovej spolupráce verejných orgánov so subjektmi občianskej spoločnosti, v rámci ktorej sa zlučujú verejné záujmy čistoty a bezpečnosti ľudí so záujmami boja proti chudobe, sociálnemu vylúčeniu cestou využívania autentických prvkov a potenciálu komunity. Viac informácií na adrese: <http://www.infomi.sk/#CJmtAQrgcfp?>

Otázky:

- ? V čom spočíva integrita priestorovej, sociálnej a ekonomickej dimenzie obce/mesta?
- ? Čo znamená kľúčová pozícia regionálneho rozvoja pre komunálnu sociálnu politiku?

Úlohy:

- * Zaujímajte sa o konkrétny aspekt sociálnej politiky obce/mesta, v ktorom žijete a zistíte programy/opatrenia, ktoré v tejto oblasti vyvíja (okrem politiky sociálnych služieb!).
- * Zistíte vo svojom okolí, čo obyvatelia Vášho mesta/obce v oblasti sociálnej politiky mesta/obce najviac oceňujú a naopak, čo im chýba.
- * Zaujímajte sa o to, čo by Vaši známi, susedia očakávali od sociálnych pracovníkov a pracovníčok v oblasti realizácie sociálnej politiky mesta/obce.
- * Zaujímajte sa o sociálnu politiku väčších zamestnávateľov pôsobiacich vo Vašom meste/obci.



Časť 2

Sociálne služby v kontexte komunálnej sociálnej politiky

Úvod k druhej časti

„Sociální služby nejsou významné proto, že je potřebuje mnoho lidí, ale proto, že bez jich působení by se nikoliv nevýznamná část občanů nemohla podílet na všech stránkách života společnosti, bylo by tak znemožněno uplatnění jejich lidských a občanských práv a docházelo by k jejich sociálnímu vyloučení“ (Autorský kolektív, 1997:11).

Problematikou sociálnych služieb sa možno zaoberať rozličnými spôsobmi a pristupovať k nej z rozličných uhlov pohľadu. Tieto sú dané rôznorodosťou aktérov vstupujúcich do sociálnych služieb a záujmov, ktoré reprezentujú.

Z čo najširších súvislostí vychádzajú tí, ktorí sa zaoberajú *legislatívou sociálnych služieb* (národnou s prepojením na európsku, ale aj regionálnou, či lokálnou). K sociálnym službám pristupujú ako k súčasťi globálneho verejného záujmu a dobra, celkového systému sociálnej ochrany ľudí v krajine, v rámci ktorého však tvoria len jeden jeho subsystém s bohatými prienkami a vzťahmi voči iným subsystémom. Musia mať na pamäti najširší diapazón potenciálnych sociálnych rizík, ktoré je potrebné sociálnymi službami pokrývať a cieľových skupín, ktoré z nich môžu prosperovať. Pri stanovovaní všeobecných právnych *podmienok* poskytovania sociálnych služieb (vecných, procesných, organizačných, či finančných) vychádzajú z celkovej sociálno-ekonomickej situácie v krajine, z reálnosti rozsahu záväzkov voči cieľovým skupinám, vrátane ultimatívneho záväzku vylúčiť v rámci stanovovania podmienok akékoľvek diskriminačné prvky, ktoré by mohli niekoho vylúčiť z možnosti prosperovať zo sociálnych služieb.

Z inej perspektívy budú na sociálne služby nahliadať tí, ktorí majú za ich poskytovanie, zabezpečovanie alebo financovanie *pria-*

mu zodpovednosť (garanciu) stanovenú zákonom, teda regióny, mestá a obce. Pre ne sú sociálne služby predovšetkým výzvou k hľadaniu rovnováhy medzi rozličnými oblasťami kompetencií, ktoré podľa zákona majú. Rovnako výzvou k neustálemu monitorovaniu dopytu po sociálnych službách vo svojich správnych jednotkách, ale aj otázkou hľadania možností pokrývania potrieb ľudí v oblasti sociálnych služieb rozličnými subjektmi v obci, meste, či regióne a zakladania menej či viac formálnych partnerstiev na tento účel.

Samotní poskytovatelia sociálnych služieb, bez ohľadu na to, či sú verejní alebo neverejní, nahliadajú na sociálne služby z hľadiska ich *priameho výkonu*. Samozrejme, že sa zaoberajú aj otázkami „bežného prežitia“ a zabezpečenia prevádzky (v súčasnosti to niekedy vyzerá, že sa zaoberajú najmä tým). Primárne ich však zaujíma konkrétny človek, žiadateľ o sociálnu službu a jej prijímateľ. Hľadajú najefektívnejšie cesty, spôsoby a metódy, ako čo najlepšie uspokojiť jeho potreby, pričom sa snažia maximálne využívať zdroje samotného človeka, rodiny, či iných kľúčových osôb a subjektov z jeho prirodzeného prostredia. V rámci tohto aktérskeho poľa sa pohybujú aj *dobrovoľníci* a *dobrovoľníčky*, ktorí môžu cez pôsobenie v sociálnych službách prezentovať nielen svoj aktívny občiansky postoj a pozíciu v komunite, ale môže ísť aj o prípravný priestor smerom k trhu práce a profesionálnej kariére.

Samotných *užívateľov* a ich *rodiny* zaujíma, čo môžu od sociálnych služieb očakávať, aké formy služieb sú im k dispozícii a za akých podmienok. Často kalkulujú svoje kroky v závislosti od toho, ako by využívanie potrebných služieb zaťažilo ich osobný alebo širší rodinný rozpočet, či by až príliš neutrpelo ich rodinné súkromie. Dôležitú úlohu, najmä v rurálnom prostredí, môžu zohrávať aj obavy, ako by využívanie služieb, najmä rezidenčnej povahy, vnímala komunita a či by tým „neutrpela povest' rodiny“.

Osobitný typ záujmu majú zástupcovia *občianskeho sektora*, teda špecifické organizácie (združenia, nadácie, ale aj svojpomocné sku-

piny). Pohybujú sa v priestore medzi tými, ktorí stanovujú pravidlá poskytovania sociálnych služieb a ich užívateľmi. Často vystupujú v pozícii občianskych kritikov týchto pravidiel, bojujú za ich zmenu a obhajujú záujmy užívateľskej obce. Niekedy sa u tej istej organizácie môže kombinovať pozícia poskytovateľa sociálnych služieb s pozíciou aktívneho obhajcu práv ich užívateľov. S kombinovanou pozíciou sa stretávame najmä u strešných organizácií (napr. Asociácia poskytovateľov sociálnych služieb, Národná rada občanov so zdravotným postihnutím), ktoré sa stávajú partnerom vlády a iných kľúčových autorít pri prijímaní dôležitých zmien v oblasti sociálnych služieb, či iných opatrení sociálnej ochrany.

V pozícii aktéra vystupuje aj osobitná spoločenská zložka, a tou sú *médiá*. Pozorujú a hodnotia sociálne služby „akoby zvonku“, nastávajú tvorcom politik a ich vykonávateľom zrkadlo, často problematizujú ich postupy a prístupy za účelom informovať širokú verejnosť, senzibilizovať ju a tým podnecovať k aktivite.

Nemožno opomenúť ani pozíciu *výskumných inštitúcií*, či *vzdelávacích organizácií* (vrátane vysokých škôl), ktoré sa venujú problematike sociálnych služieb z výskumného a vzdelávacieho hľadiska. Svojou systematickou prácou sa snažia ponúkať vedeckú evidenciu o dopadoch priamych legislatívnych opatrení a praxe na život ľudí – užívateľov sociálnych služieb a ich rodín, rovnako na ich poskytovateľov. Získanými poznatkami následne inšpirujú zodpovedné orgány k prijímaniu potrebných zmien. Vzdelávacie inštitúcie pripravujú odborníkov a odborníčky v rozličných disciplínach na pôsobenie v sociálnych službách a iných odborných činnostiach, ktoré sú s nimi spojené, vrátane kvalitného projektového riadenia.

Rôznorodosť aktérskych polí a typov záujmov presadzovaných v sociálnych službách ako základu pre ich spravovanie a tvorbu politiky znázorňuje obrázok č. 6.

**Obrázok č. 6: Rôznorodosť aktérskych polí a typov záujmov presadzo-
vaných v sociálnych službách**



Zdroj: autorka

Nie je dôležité, či výpočet aktérskych polí a typov záujmov zasiahol všetky možné perspektívy prístupu k sociálnym službám, resp. či sme na niektorý ne/zabudli. Dôležitá je samotná rôznorodosť pozícií a záujmov, ktorá si v pozitívnom zmysle slova „vynucuje“ *spravovanie* agendy sociálnych služieb. Ide o hľadanie kontextuálne podmienenej rovnováhy v uplatňovaní jednotlivých aspektov sociálnych služieb a rovnováhy v uspokojovaní záujmov prezentovaných rozličnými aktérmi, ktorí sa v nich angažujú. Potreba spravovania sociálnych služieb ako agendy verejného záujmu sa tak vymedzuje ako základ pre tvorbu **politiky sociálnych služieb**.

Kľúčovým zámerom tejto časti je komunikovať fenomén rôznorodosti prístupov k sociálnym službám ako základu pre tvorbu politiky sociálnych služieb. Študenti a študentky sociálnej práce by si mali byť tejto rôznorodosti vedomí, nakoľko sociálna práca ako odbor ich predurčuje na aktívne pôsobenie v ktorejkoľvek z pozícií, ktoré túto politiku tvoria.

Kapitola 2.1

Terminológia

Zameranie kapitoly:

Predstaviť základné pojmy v oblasti sociálnych služieb a politiky sociálnych služieb v kontexte iných súvisiacich pojmov a konceptov používaných v národných aj európskych podmienkach.

Sociálna ochrana

Pojem sociálna ochrana je v podmienkach Slovenska relatívne nový, tradíciu má skôr pojem sociálne zabezpečenie. Zdroje zavedenia tohto pojmu spadajú do obdobia, kedy sa Slovensko zapojilo do systematického monitoringu a porovnávanía situácie v oblasti sociálneho zabezpečenia medzi rozličnými európskymi krajinami. V roku 1990 Európska komisia zaviedla systém *MISSOC* (*Mutual information system of social protection – Spoločný informačný systém sociálnej ochrany*), v rámci ktorého sa každoročne popisujú systémy sociálneho zabezpečenia v jednotlivých krajinách EÚ²⁷. V súlade s vecným usporiadaním tohto typu monitoringu možno systém sociálnej ochrany na Slovensku rozdeliť na štyri časti:

1. Zdravotná starostlivosť
2. Systém sociálneho poistenia
3. Štátna sociálna podpora
4. Sociálna pomoc

Na webovej stránke Inštitútu pre výskum práce a rodiny (www.ivpr.gov.sk) sú v polročných intervaloch umiestňované aktualizované údaje o stave sociálnej ochrany na Slovensku za príslušné obdobie.²⁸

27 Národným korešpondentom systému MISSOC za SR je doc. PhDr. Rastislav Bednárík, CSc.

28 Údaje aktuálne k 1. júlu 2012 sú dostupné na adrese: http://www.sspr.gov.sk/IVPR/index.php?option=com_content&view=article&id=190%3Anove-socialna-ochrana-k-julu-2012&catid=24%3Aarchiv&Itemid=45&lang=sk

Verejné sociálne služby

V najvšeobecnejšom poňatí možno *služby* chápať ako nástroj (spôsob, metódu) politiky a praktického presadzovania záujmov spoločnosti vo vzťahu k ľuďom odkázaným na nejaký typ starostlivosti. Aj v tejto oblasti však existuje pojmová variabilita a medzipojmová hierarchia. Najvšeobecnejšie vymedzenie služieb nachádzame v článku 50 *Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva* (v Asterdamskom znení, 1997), podľa ktorého sa za službu považuje úkon, ktorý sa bežne poskytuje za odplatu. Ide o činnosti priemyselnej, obchodnej a remeselnej povahy, či o činnosti v oblasti slobodných povolání.

Viacerí odborníci a odborníčky (napr. Abeele, 2001, Pillinger, 2001, Huber, 2006) zdôrazňujú osobitnú podstatu služieb zameraných na uspokojovanie sociálnych potrieb ľudí, kedy procesy a záujmy voľnej trhovej liberalizácie v službách musia byť sprevádzané (doplňané) rozličnými podpornými opatreniami a mechanizmami, nakoľko samotná „neviditeľná ruka trhu“ nemôže nahrádzať garanciu štátu v ochrane všeobecných verejných záujmov. Preto bola vyvinutá a právne na európskej úrovni upravená kategória tzv. *služieb vo všeobecnom záujme* (*services of general interest*²⁹). Ich koncept je založený na spoločných hodnotách a cieľoch, akými sú (Huber, 2006):

- univerzálny prístup pre všetkých (sociálny, priestorový a finančný),
- garancia kontinuity služby,
- kvalita služieb,
- možnosť dovoliť si službu a jej udržateľnosť,
- súladnosť s potrebami užívateľov,
- ochrana konzumenta.

Právo prístupu k službám vo všeobecnom záujme zaručuje všetkým občanom článok 36 Charty základných práv EÚ s cieľom podporovať sociálnu a teritoriálnu (regionálnu) kohéziu v EÚ. Podľa E.

29 COM(2000)0580 Services of general interest in Europe; COM(2004)374, White paper „Services of General Interest“

van den Abeele (2001:90) sú služby všeobecného záujmu „... *jadrom európskeho sociálneho modelu ... a ochraňujú kolektívne záujmy Európanov*“. J. Pillinger (2001:3) nazýva takýto typ služieb ako *verejné sociálne služby (public social services)* a definuje ich ako „*služby, ktoré občanom poskytujú platení pracovníci (v niektorých prípadoch aj neplatení dobrovoľníci a rodinní príslušníci) s cieľom uspokojovať ich všeobecné sociálne potreby; regulujú ich, financujú a poskytujú orgány na úrovni miestnej samosprávy, regionálnej i štátnej správy a týkajú sa oblasti zdravotníctva, vzdelávania, sociálnych služieb, bývania, zamestnávania a sociálneho zabezpečenia*“. Autorka pripomína, že koncept verejných sociálnych služieb sa používa na odlíšenie od tých služieb, ktoré v zmysle Zmluvy o EÚ spadajú pod povinné verejné služby (public service obligation) poskytované na základe liberalizácie a konkurencie (napr. všeobecné verejné prepravné služby, telekomunikačné služby).

Sociálna služba

Sociálne služby sa zvyčajne chápu ako služby rozličných sociálnych subjektov zamerané na sociálne potreby ľudí, ktorí by sa bez ich poskytnutia ocitli v stave sociálnej núdzosti, minimálne v jeho riziku. Z hľadiska formy plnenia sa tradične vnímajú ako opak priamych platieb (peňažných príspevkov). Podľa B. Mundaya³⁰ je v európskom kontexte veľmi problematické súhlasiť s nejakým jednotným vymedzením sociálnej služby, najmä ak zoberieme do úvahy fakt, že v rozličných európskych krajinách sa na označenie tej istej veci používajú alternatívne rozličné pomenovania (napr. sociálne služby, sociálny blahobyt/starostlivosť, sociálna ochrana, sociálna starostlivosť, sociálna práca). Preto autor pre situácie, kedy je potrebné zdôrazniť individualizovanú charakteristiku služby, jej zameranie na individuálne potreby konkrétneho užívateľa a užívateľky, navrhuje komplexnejší

30 Dostupné na: www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/source/SocServEumap_en.doc

pojmem *osobné sociálne služby* (*personal social services*). Prívlastok „osobné“, t.j. dôsledne dizajnované podľa potrieb konkrétneho človeka, ich pomáha odlišiť od plnení pre širšie skupiny ľudí vymedzené nejakým spoločným kritériom, napr. od priamych platieb pre osoby so zdravotným postihnutím, či pre nezamestnané osoby.

Aj podľa M. Hubera (2006) možno v najširšom poňatí do sociálnych služieb zahrnúť sociálne poistenie a programy sociálnej ochrany, teda všetky tie intervencie, ktoré zvykneme nazývať ako „sociálne zabezpečenie“. Autor z nich podobne ako B. Munday vyčleňuje osobné sociálne služby, ktoré delí do piatich sektorov:

- dlhodobá starostlivosť, starostlivosť o starších ľudí a starostlivosť o ľudí so zdravotným postihnutím,
- služby sociálnej integrácie a reintegrácie (s dôrazom na migrantov),
- služby trhu práce zamerané na znevýhodnené skupiny a osoby so zdravotným postihnutím,
- starostlivosť o deti (služby poskytované rodinám pred nástupom detí do škôlky a poobedné služby pre deti školského veku),
- sociálne bývanie.

Komplexné a diverzifikované ponímanie sociálnych služieb podľa jednotlivých vecných a osobných domén podľa B. Mundaya, či M. Hubera korešponduje s vyššie uvedeným ponímaním verejných sociálnych služieb J. Pillinger a je širšie ako vymedzenie v slovenskej legislatíve i praxi.

Podľa predchádzajúcej legislatívy (zákona o sociálnej pomoci), podobne ani v rámci súčasnej úpravy (zákona č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov) sa pri definičnom vymedzení sociálnej služby v podmienkach Slovenska kladie primárny dôraz na špecializovanosť/odbornosť činnosti, ktorou sa pri poskytovaní sociálnych služieb pomáha prekonávať situácia sociálnej núdze jednotlivca alebo rodiny. Následne sú vymenované účely (typy *nepriaznivých sociálnych situácií*), na ktoré sú sociálne služby

smerované. Na rozdiel od širšieho európskeho vymedzenia sa medzi „tradičné“ sociálne služby na Slovensku nezahŕňajú služby trhu práce, ktoré sú predmetom osobitnej právnej úpravy (zákona o službách zamestnanosti).

Nepriaznivá sociálna situácia

Základným pojmom, ktorým sa v podmienkach Slovenska legitimizuje poskytovanie sociálnej služby, je pojem *nepriaznivá sociálna situácia*. Nepoužíva sa označenie sociálna udalosť, sociálne riziko, či núdza, ktoré nachádzame v odbornej literatúre v oblasti sociálneho zabezpečenia. Nepriaznivá sociálna situácia (ďalej len „NSS“) sa vymedzuje v zákone o sociálnych službách pomerne široko ako „ohrozenie osoby sociálnym vylúčením alebo obmedzenie jej schopnosti spoločensky sa začleniť a samostatne riešiť svoje problémy“. Pre porovnanie, Z. Macková (2009) spája sociálne udalosti so životnými situáciami, s ktorými právo sociálneho zabezpečenia spája nároky na nejaké formy intervencií (dávky alebo služby). Ide o situácie, ktoré môžu byť prirodzené (napr. narodenie dieťaťa, či smrť člena rodiny, založenie rodiny, zárobková činnosť), ale aj neprirodzené (napr. choroba, invalidita, dezintegrácia, sociálne vylúčenie). Pojem NSS je teda užší ako pojem sociálna udalosť, ide o vyššiu mieru špecifikácie udalostí vyžadujúcich sociálnu intervenciu.

Podľa dôvodov, pre ktoré k ohrozeniu sociálnym vylúčením a k zníženiu schopnosti samostatne riešiť problémy dochádza, sa následne sociálne služby delia do viacerých oblastí a v rámci nich do konkrétnych druhov a foriem.

Komunitná práca a komunitná rehabilitácia

Oba pojmy vychádzajú z premisy, že komunita, v ktorej človek žije, má prirodzené zdroje pre riešenie miestnych sociálnych problémov a tieto treba identifikovať a následne podporovať. *Komunitou* sa pritom rozumie skupina osôb, ktorá „patrí k sebe“ príslušnosťou k nejakému

spoločnému územiu (napr. k ulici, mestskej časti, obci, mestu) alebo ju spájajú nejaké spoločné záujmy alebo ciele (napr. komunita filatelistov, dobrovoľníkov). Komunita môže byť významným zdrojom na riešenie miestnych problémov na princípe svojpomoci (ako subjekt sociálnej intervencie), zároveň môže vystupovať ako osobitná cieľová skupina sociálnych programov, teda ako objekt sociálnej práce a sociálnych služieb.

Ak sa podporuje svojpomoc medzi členmi komunity (miestneho spoločenstva) a ich aktivity smerom k riešeniu lokálnych problémov, právna úprava sociálnych služieb hovorí o *komunitnej práci*. Upravujú sa aj tzv. *komunitné centrá*, ktorých úlohou je spájať a koordinovať rozličné sociálne subjekty (rodinu, obec, vzdelávacie organizácie, poskytovateľov sociálnych služieb, ale aj služieb zamestnanosti, či zdravotníckych služieb) smerom k podpore obnovy a rozvoja schopností jedinca v nepriaznivej sociálnej situácii a k jeho spoločenskej inklúzii.

Sociálne služby a sociálna práca

V odbornej literatúre sa niekedy stretávame so stotožňovaním pojmov sociálna práca a sociálne služby, v zmysle chápania sociálnej práce primárne ako výkonu realizovaného v rámci sociálnych služieb. I. Tomeš (1996:27) vo svojej práci napr. uvádza, že pojem *sociálna služba* sa používa vo viacerých súvislostiach:

- ako druh sociálnej starostlivosti poskytovanej správaním sa štátnej (obecnej) inštitúcie v prospech inej osoby,
- širšie ako činnosť (priamy výkon) v prospech občanov poskytovanú priamo verejnoprávnu inštitúciou alebo súkromnou inštitúciou za podpory verejnoprávnej inštitúcie,
- ako *sociálna práca* (teda odborná činnosť profesionálnych pracovníkov) v prospech ľudí v sociálnej núdzi.

K takémuto stotožňovaniu môže čiastočne nabádať aj samotná legislatíva v oblasti sociálnych služieb, v rámci ktorej sa uvádza, že „*Sociálna služba sa vykonáva najmä prostredníctvom sociálnej práce, po-*

stupmi zodpovedajúcimi poznatkom spoločenských vied a poznatkom o stave a vývoji poskytovania sociálnych služieb“ (§2 ods. 5 platného zákona o sociálnych službách).

L. Brichtová (2011) namieťa stotožňovanie sociálnych služieb a sociálnej práce, aj keď k nim pristupuje ako k významne spojeným spoločenským systémom. Poukazuje na to, že sociálne služby sa síce vykonávajú predovšetkým prostredníctvom sociálnej práce, že nadväzujú na jej poznatky a dosiahnutý stupeň poznania. Angažujú sa v nich však aj odborníci a odborníčky z iných disciplín (napr. z oblasti pedagogiky, andragogiky, psychológie, liečebnej pedagogiky, posudkovej medicíny, práva, ošetrovateľstva); a naopak, sociálna práca sa nerealizuje len v rámci systému sociálnych služieb (v zmysle platnej legislatívy a určeného miesta v systéme sociálneho zabezpečenia/ochrany), ale aj v rámci iných subsystémov sociálnej ochrany (napr. v oblasti dávkových schém, riešenia hmotnej núdze osôb, služieb zamestnanosti, sociálno-právnej ochrany a sociálnej kurately, penitenciárnej a post-penitenciárnej sociálnej práce, podnikovej, či školskej sociálnej práce).

Dávkové schémy, priame platby, peňažné príspevky

Poskytovanie rozličných sociálnych dávok, priamych platieb podmienených nepriaznivým zdravotným stavom, či priamo ťažkým zdravotným postihnutím sa v súčasnosti považuje za priamy nástroj modernizácie služieb dlhodobej starostlivosti (Huber, 2007). Nejde pritom len o dôchodkové dávky (invalidný, či starobný dôchodok), ale aj o sústavu rozličných foriem peňažných príspevkov (v niektorých krajinách sa nazývajú ako individuálne účty a iné peňažné programy) poskytujúce osobám odkázaným na pomoc iných a ich rodinám väčší výber a flexibilitu pri organizovaní potrebných balíkov služieb a osôb/inštitúcií, ktoré im služby poskytujú. Individuálne účty umožňujú kombinovať rozličné typy a formy starostlivosti a deliť zodpovednosť za starostlivosť medzi neformálnu (neplatenú rodinnú) starostlivosť, profesionálne služby domáceho, komunitného a rezidenčného typu

a verejne podporovaného prípadového manažmentu. Takto organizovaná starostlivosť umožňuje nielen všeobecne vyššiu mieru flexibility a sebaurčenia zo strany prijímateľov/liek služieb a ich rodín, ale posilňuje aj postavenie starších osôb a osôb so zdravotným postihnutím ako ich spotrebiteľov. Skúsenosti s individuálnymi balíčkami (osobnými účtami) má napr. Nemecko, Holandsko, či Veľká Británia.

Systém priamych platieb je v podmienkach Slovenska známy ako systém peňažných príspevkov primárne súvisiacich s kompenzáciou sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia. Ide o všetky typy peňažných príspevkov, ktoré sa pôvodne poskytovali podľa zákona o sociálnej pomoci a od 1. januára 2009 sa poskytujú v rámci špecializovanej právnej úpravy zákona č. 447/2008 Z.z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia.

Verejný a neverejný poskytovateľ sociálnych služieb

Podľa platného zákona o sociálnych službách je *verejným poskytovateľom* sociálnej služby obec, ďalej poskytovateľ zriadený alebo založený obcou, či vyšším územným celkom. Všetci ostatní poskytovatelia sú považovaní za *neverejných poskytovateľov* (v zahraničí sa používa skôr pomenovanie privátni, súkromní poskytovatelia). Prívlastok „neverejný“ neznamena, že by neverejný poskytovateľ poskytoval služby mimo okruhu verejného záujmu. Bez ohľadu na to, či neverejný poskytovateľ poskytuje sociálnu službu bez účelu dosahovať zisk alebo s takýmto účelom, či na poskytovanie sociálnych služieb získava nejakú štátnu dotáciu alebo nie, vždy sa poskytovanie činností, ktoré spadajú podľa zákona do okruhu sociálnych služieb, považujú za verejný záujem.

Dlhodobá starostlivosť

OECD vymedzuje dlhodobú starostlivosť ako „...súbor služieb, ktoré potrebujú osoby závislé na pomoci pri bežných denných činnostiach. Takáto personálna pomoc je často poskytovaná v kombinácii so základnými zdravotníck-

kými službami, akými je napr. ošetrovanie rán, manažment bolesti, podávanie liekov, zdravotný monitoring, prevencia, rehabilitácia alebo služby paliatívnej starostlivosti“. Dlhodobá starostlivosť sa okrem domáceho prostredia poskytuje aj v rezidenčných podmienkach – zariadeniach dlhodobej rezidenčnej starostlivosti. Tieto sú charakterizované ako „...miesta kolektívneho bývania/životu, kde sú služby starostlivosti a bývania poskytované spolu verejnými, neziskovými alebo privátnymi spoločnosťami“ (Long-term Care, 2006:17).

Napriek rôznorodosti definičného vymedzenia a praxe v národných systémoch dlhodobej starostlivosti skupina expertov trESS (Training and reporting on European Social Security) identifikovala *minimálne spoločné kritériá* na identifikovanie opatrení dlhodobej starostlivosti pre účely potenciálnej európskej koordinácie v tejto oblasti: (1) ide o zníženu, stratenú alebo nikdy nezískanú autonómiu, (2) k zníženiu, strate alebo nezískaniu autonómie došlo v dôsledku staroby, choroby alebo pracovnej nespôsobilosti, (3) z dôvodu zníženej, stratenej alebo nezískanej autonómie je potrebná výrazná pomoc inej osoby, (4) pomoc je potrebná dlhšie časové obdobie, (5) pomoc je zameraná na vykonávanie bežných denných činností (voľne podľa Jorens et al., 2011).

Bežné denné činnosti

Všeobecne sa *bežné denné činnosti* (ADL) vymedzujú ako „...sebaobslužné aktivity, ktoré musí jedinec vykonávať každý deň, ako osobná hygiena, obliekanie, jedenie, líhanie a vstávanie z postele, či stoličky, pohybovanie sa, používanie toalety, kontrolovanie vyprázdňovania“ (Long-term Care, 2006:17). Nielen pomoc pri zabezpečovaní bežných denných činností je predmetom dlhodobej starostlivosti. H. Döhner, Ch. Kofahl (2006) identifikovali ako dlhodobú starostlivosť aj intervencie v oblasti pomoci v domácnosti (domáce práce), emocionálno-psychologickej podpory, pomoci pri pohybe doma i vonku, v oblasti finančného manažmentu, organizácie a manažmentu samotnej asistencie iných ľudí, v oblasti zdravotnej starostlivosti, či potreby finančnej pomoci. F. Hoffman (in Huber, Hoffman,

Rodrigues, 2008) nazýva takéto činnosti ako *inštrumentálne bežné denné činnosti* (IADL). Aj OECD rozlišuje medzi službami dlhodobej starostlivosti zameranými na oblasť bežných denných činností a službami zameranými na oblasť udržiavania domácnosti a domácich prác, prípravy jedla, pomoci pri premiestňovaní (preprave) a sociálnych aktivitách. Takúto starostlivosť nazýva ako *sociálnu starostlivosť nižšej úrovne* (Long-term Care, 2006).

Decentralizácia a re/centralizácia sociálnych služieb

Decentralizácia sociálnych služieb znamená posilnenie samosprávnej (miestnej a regionálnej) pôsobnosti v oblasti sociálnych služieb a zabezpečenie, že sa decentralizované úlohy realizujú v súlade s prijatými princípmi, akými sú efektívnosť, hospodárnosť, dostupnosť sociálnych služieb a ich poskytovanie v záujme a podľa potrieb obyvateľov samosprávneho územia (voľne podľa Brichtová, Repková, 2009). Decentralizácia znamená aj popísanie štruktúry a procesov vertikálnej distribúcie povinností medzi jednotlivými úrovňami (národná, regionálna, miestna), rovnako horizontálneho rozdelenia úloh v rámci tej istej úrovne (napr. sektorových zodpovedností na národnej úrovni). V oblasti dlhodobej starostlivosti môže decentralizácia znamenať aj presun výkonu starostlivosti z rezidenčného (inštitucionálneho) do domáceho prostredia človeka, či na komunitnú úroveň. Vtedy hovoríme skôr o *deinštitucionalizácii*.

Tlak na rozpočty samosprávnych orgánov zabezpečovať úlohy v oblasti sociálnych služieb (osobitne v službách dlhodobej starostlivosti) viedol v posledných rokoch k revízií povinností na národnej (centrálnej) úrovni a určité, osobitne finančné aspekty decentralizovaných služieb sa začali *recentralizovať* (bližšie pozri Repková a autorský kolektív, 2011b). Neznamená to, že štát a jeho správa (napr. úrady práce, sociálnych vecí a rodiny) by opätovne preberali zodpovednosť za poskytovanie a organizovanie sociálnych služieb, ale to, že časť zodpovedností týkajúcich sa spolu/financovania sociálnych služieb opätovne prechádza na štátne orgány.

Kvalita a manažment kvality

H. Nies et al. (2010) sa vo svojej práci opierajú o tri možné vymedzenia kvality:

- 1) ako *vnútornej vlastnosti* tovaru alebo služby, ktorá sa vždy hodnotí podľa účelu, ktorý má tovar alebo služba plniť a schopnosti uspokojovať určené alebo predpokladané potreby,
- 2) ako *stavu excelentnosti*, kedy sa poukazuje len na to najlepšie, čo je s tovarom alebo službou spojené, na jeho výnimočné postavenie medzi inými tovarmi a službami,
- 3) ako *normy*, kedy sa dosiahnuté výsledky porovnávajú s očakávanými výsledkami stanovenými ako norma (štandard).

Berúc do úvahy tri rozmery kvality možno následne *manažment kvality* vymedziť ako metódu na zabezpečenie a zlepšovanie procesov, štruktúr a výsledkov vedúcich k požadovanému stavu. Ide o zabezpečenie riadiaceho cyklu s definovanými cieľmi, plánovaním, organizáciou procesov na dosiahnutie zámerov, hodnotenia výsledkov a prijímania potrebných korekcií výstupov voči pôvodným očakávaniam.

Odborníci poukazujú na sociálnu povahu fenoménu kvality ako sociálneho konštruktú s veľkými interindividuálnymi rozdielmi. Tieto sú dané hodnotami a kogníciami konkrétnej osoby, rovnako spôsobom, akým tovar alebo službu vníma, aké má na ne názory. Určujúca subjektívna dimenzia sťažuje preto v otázkach kvality hľadanie dohody medzi jednotlivcami, skupinami, systémami, krajinami a akákoľvek snaha o minimalizáciu subjektivity a štandardizácie v tejto oblasti je spojená so zužovaním konceptu kvality.

Individuálny rozvojový plán

Vychádza zo všeobecnej kmeňovej hodnoty uplatňovanej v sociálnych službách a tou je rešpektovanie individuálnych potrieb človeka pri plánovaní a poskytovaní sociálnych služieb (Huber, 2006).

Podľa platnej právnej úpravy sociálnych služieb je individuálny rozvojový plán viazaný na sociálne služby dlhodobej starostlivosti poskytované prevažne pobytovou, ale aj ambulantnou formou (napr. v prípade denného stacionára). Je vymedzený ako *povinnosť poskytovateľa* takejto služby plánovať jej poskytovanie podľa individuálnych potrieb, schopností a cieľov prijímateľa sociálnej služby, ako jeho povinnosť viesť písomné záznamy o priebehu poskytovania sociálnej služby a hodnotiť ju za účasti prijímateľa. V tomto zmysle je individuálny rozvojový plán nástrojom riadenia kvality vo vybraných sociálnych službách prevažne rezidenčnej povahy.

Otázky:

- ? Čo znamená verejný záujem a prečo zaradíme sociálne služby do okruhu verejného záujmu?
- ? Prečo sa v súčasnosti okrem prvkov decentralizácie objavujú tendencie k re/centralizácii niektorých kompetencií v sociálnych službách?

Úlohy:

- * Zdôvodnite svojim známym, prečo nie je možné stotožňovať sociálnu prácu a sociálne služby.
- * Vyberte si nejaký subjekt sociálnej správy, navštívte jeho webovú stránku a dôkladne sa oboznámte s charakterom jeho činnosti, vzťahom k iným subjektom a jeho výstupmi.

Kapitola 2.2

Sociálne služby ako súčasť sociálnej ochrany

Zameranie kapitoly:

Predstaviť sociálne služby ako súčasť systému sociálnej ochrany (sociálneho zabezpečenia) v podmienkach Slovenska od 50. rokov 20. storočia; popísať, v čom je osobitná pozícia sociálnych služieb v rámci súčasného systému sociálnej ochrany.

V predchádzajúcom texte sme rámcovo predstavili aj pojmy sociálna ochrana a sociálne služby. V tejto časti sa budeme podrobnejšie venovať postaveniu sociálnych služieb v systéme sociálnej ochrany na Slovensku. Budeme vychádzať z niektorých vybraných princípov sociálnej ochrany, vďaka ktorým popíšeme osobitný charakter sociálnych služieb voči iným nástrojom a opatreniam sociálnej ochrany, zároveň však zdôrazňujúc ich komplementaritu. Zaradíme aj krátku historickú reflexiu budovania politiky sociálnych služieb ako spravovaného verejného záujmu.

2.2.1 Vybrané princípy sociálnej ochrany

Z odbornej literatúry sú všeobecne známe základné princípy a zásady sociálnej ochrany a práva sociálnej ochrany (sociálneho zabezpečenia), preto sa im nebudeme na tomto mieste podrobnejšie venovať (bližšie pozri napr. Macková, 2009). Pre účely učebného textu zdôrazníme len niektoré *princípy*, na základe ktorých sú usporiadané vzťahy medzi jednotlivými subsystémami (piliermi) a nástrojmi sociálnej ochrany:

- *komplexnosť a komplementarita* jednotlivých pilierov a nástrojov
Dôležitá je komplexnosť, vzájomná súvislosť a dopĺňanie sa jed-

notlivých pilierov a nástrojov, nakoľko jedine ich kombináciou možno uspokojovať komplexné sociálne potreby ľudí,³¹

- osobitné, neopakovateľné (dištinktívne) postavenie jednotlivých pilierov a nástrojov

Znamená, že každý pilier a z neho vyplývajúci nástroj (dávka, služba) pokrýva v rámci komplexného systému špecifické sociálne riziko/riziká (udalosti), ktoré nepokrýva žiaden iný pilier alebo nástroj.

Príklad: Spojenie komplexnosti a dištinktívnosti častí sociálnej ochrany

Zamestnanec mal pracovný úraz vedúci k vážnemu obmedzeniu jeho mobility. Po období prvotnej intenzívnej zdravotnej starostlivosti (zo systému verejného zdravotného poistenia) sa začína v spolupráci so Sociálnou poisťovňou riešiť otázka jeho pracovnej rehabilitácie, príp. potenciálnej rekválifikácie v rámci systému úrazového poistenia. Následky úrazu predpokladané na obdobie viac ako jedného roka vyvolávajú rovnako potrebu riešenia sociálnych dôsledkov vyplývajúcich pre oblasť pohybu zamestnanca, konkrétne formou potreby úpravy jeho domáceho prostredia. Túto oblasť potrieb však nepokrýva systém zdravotnej starostlivosti, ani úrazového poistenia. Do procesu riešenia tak vstupuje ďalší subjekt sociálnej správy - príslušný úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorý na základe žiadosti začne konanie o poskytnutie peňažného príspevku na úpravu bytu. Treba znížená mobilita tejto osoby, ktorá navyše býva sama, vyvolá na prechodné obdobie aj potrebu výpomoci s domácnosťou, ktorú sa rozhodne riešiť formou opatrovateľskej služby. V rámci komplexnosti tak do procesu napokon vstupuje obec, v ktorej dotýčným býva a ktorá má zriadenú opatrovateľskú službu. Každý aspekt sociálnej situácie občana/zamestnanca vyžaduje iný (dištinktívny) typ intervencie poskytovaný vždy iným subjektom sociálnej správy.

31 Ako uvádza Z. Macková (2009:112) „...znamená to, že všetky sociálne udalosti, ktoré možno očakávať na určitom stupni sociálno-ekonomického vývoja, sú komplexne (úplne) pokryté dávkovým systémom“.

- *subsidiarita* v rámci jednotlivých pilierov a nástrojov
Znamená, že človek si má zabezpečiť svoje životné potreby najmä vlastným úsilím a svojou prácou, z ktorej vyplývajú v prípade potreby jeho nároky v oblasti zdravotnej starostlivosti a sociálneho poistenia. Opatrenia založené na redistribučných (prerozdeľovacích) mechanizmoch sa poskytujú až vtedy, ak si jedinec uplatnil nároky zo systémov, v rámci ktorých si určité riziká (napr. ochorenie, invalidita, dosiahnutie vyššieho veku, či ukončenie práce) dopredu poistil, no naďalej nie sú uspokojované jeho životné potreby ani na zákonom stanovenej najnižšej úrovni.

Príklad: Subsidiarita v jednotlivých oblastiach sociálnej ochrany

V rámci zákona o sociálnom zabezpečení z roku 1988³² bolo explicitne uvedené, že sociálnou starostlivosťou (myslelo sa podporou rodín, podporou starších ľudí, ľudí so zdravotným postihnutím, spoločensky neprispôsobivých ľudí alebo ľudí, ktorí sa prechodne ocitli v ťažkých životných pomeroch) sa pomáha iba tým osobám, ktoré si nemôžu zabezpečiť svoje potreby príjmami z práce alebo nárokmi vyplývajúcimi z práce, teda dôchodkovými či nemocenskými dávkami, prípadne inými príjmami.

V súčasnosti neexistuje v podmienkach Slovenska jeden spoločný zákon o sociálnej ochrane, ale viaceré samostatné zákony pokrývajúce rôzne sociálne riziká. Napriek tomu naďalej platí princíp subsidiarity. Napr. v zákone o pomoci v hmotnej núdzi³³ sa uvádza, že za osoby v hmotnej núdzi sa považujú iba tie, ktoré si predovšetkým uplatnili svoje právne nároky v oblasti pracovno-právnych vzťahov, nemocenských dávok, dôchodkových dávok, ale aj výživného, či opakovaných štátnych dávok. Ak aj napriek tomu majú problémy zabezpečiť si základné životné podmienky, je im možné poskytnúť pomoc v hmotnej núdzi. Iným príkladom je poskytovanie rodičovského príspevku³⁴, ktorý sa nemôže poskytnúť, ak si osoba neuplatnila nárok na materské alebo na dávku nemocenského poistenia.

32 Zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov.

33 Zákon č. 599/2003 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi v znení neskorších predpisov.

34 Zákon č. 571/2009 Z.z. o rodičovskom príspevku v znení neskorších predpisov.

2.2.2 Legislatívna „emancipácia“ sociálnych služieb v historickom prehľade

Krátky historický exkurz formovania politiky sociálnych služieb ako súčasť systému sociálneho zabezpečenia (sociálnej ochrany) začíname druhou polovicou minulého storočia. Vtedy sa *zákonom o sociálnom zabezpečení* z roku 1956³⁵ rozličné typy sociálnych intervencií, vrátane sociálnej starostlivosti a služieb usporiadali do jednotného štátneho systému sociálneho zabezpečenia s dôsledným vymedzením kompetencií orgánov sociálnej správy v tejto oblasti verejného záujmu. Pokrývanie sociálnych rizík v oblasti choroby, invalidity, či staroby viazané na zamestnanie malo v tom období v rámci systému sociálneho poistenia už svoju tradíciu³⁶. To však neplatilo pre oblasť sociálnej starostlivosti a služieb, ktoré sa predtým poskytovali skôr charitatívne a dobrovoľnícky (bližšie k historickým aspektom pozri Repková, 2005). Z tohto obdobia pramenia postoje k systému sociálnej starostlivosti (pomoci) a jeho jednotlivým nástrojom ako k systému a nástrojom „poslednej inštancie“ (last resort interventions), ktoré prakticky pretrvávajú dodnes.

Ako súčasť zákona o sociálnom zabezpečení z roku 1956 sa kodifikoval subsystém (pilier) tzv. *sociálnej starostlivosti* (od roku 1998 nazývaný ako systém *sociálnej pomoci*), v rámci ktorého sa poskytovali dávky a služby rodinám s deťmi, starším ľuďom, ľuďom so zdravotným postihnutím alebo ľuďom v rôznych mimoriadnych situáciách. Výkonné orgány národných výborov, ale aj dobrovoľnícke organizácie, cirkvi a náboženské spoločnosti, taktiež podniky a jednotné

35 Zákon č. 55/1956 Zb. o sociálnom zabezpečení.

36 Po vzniku prvej Československej republiky (1918) bol v roku 1924 prijatý zákon č. 221/1924 Zb. o poistení zamestnancov pre prípad choroby, invalidity a staroby. Poistenie v nezamestnanosti ako také neexistovalo, systém podpôr v nezamestnanosti vstúpil do platnosti v roku 1925 ako tzv. *Gentský systém*, kedy štát preniesol zodpovednosť za vyplácanie finančnej podpory v nezamestnanosti na odborové organizácie, na účely čoho poskytoval odborovým ústrediam časť finančných prostriedkov.

roľnícke družstvá zriadovali ústavy sociálnej starostlivosti pre starších a zdravotne postihnutých ľudí, ľudí s trvalými telesnými a zmyslovými poruchami a chorobnými stavmi. Zásady ich zriaďovania, organizácie a správy pripravoval štátny úrad sociálneho zabezpečenia a výkon dozoru realizovali výkonné orgány národných výborov. Popri rezidenčnej (ústavnej) starostlivosti sa v tomto období začali budovať základy domácej opatrovateľskej služby. Tá sa poskytovala spočiatku najmä dobrovoľnícky, neskôr v kombinácii s profesionálnymi pracovníkmi.

Ďalším významným medzníkom bol rok 1975, kedy bol prijatý nový zákon o sociálnom zabezpečení³⁷. Sociálne služby v ňom boli naďalej zaradené ako súčasť piliera sociálnej starostlivosti. Napriek rastúcemu presadzovaniu zásady podpory zotrvania osôb v ich prirodzenom rodinnom prostredí, významnú pozíciu naďalej zohrávala ústavná starostlivosť. Novým prvkom však bola snaha o postupnú diverzifikáciu ústavnej starostlivosti zavádzaním aj denných a týždenných foriem pobytu, najmä v prípade detí so zdravotným postihnutím. Jej súčasťou boli rozličné typy súvisiacich služieb, ako ubytovanie, vzdelávanie, výchova, zaopatrenie, kultúrna, či zdravotná starostlivosť.

Zásadným medzníkom pre oblasť sociálnych služieb ako súčasť systému sociálneho zabezpečenia bolo prijatie zákona o sociálnom zabezpečení v roku 1988 a jeho vykonávacej vyhlášky zameranej na celú oblasť sociálnej starostlivosti.³⁸ Sociálna starostlivosť bola podobne ako v predchádzajúcich obdobiach poskytovaná rodinám s deťmi, starším osobám a osobám so zdravotným postihnutím, spoločensky neprispôsobeným osobám a takým, ktoré sa vyskytli v osobitne náročných životných podmienkach. Sociálne služby boli poskytované formou opatrovateľskej služby, ústavnej starostlivosti (najmä pre deti a dospelých s rozličnými druhmi zdravotného postihnutia),

37 Zákon č. 121/1975 Zb. o sociálnom zabezpečení.

38 Zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení a jeho vykonávacia vyhláška č. 151/1988 Zb.

starostlivosti pre dôchodcov (domovy dôchodcov a domovy penzióny pre dôchodcov), starostlivosti v iných účelových zariadeniach sociálnej starostlivosti (napr. pre osamelé matky s deťmi, či pre výkon pestúnskej starostlivosti), formou stravovania, stredísk osobnej hygieny, pracovní, či klubov dôchodcov. Paleta poskytovaných služieb bola veľmi pestrá a v priebehu rokov sa nemenila natoľko ich druhovosť, ako skôr systém ich organizovania a financovania s výraznými ambíciami smerom k decentralizácii sociálnych služieb.

Zákon z roku 1988 o sociálnom zabezpečení a jeho vykonávacía vyhláška sa stali základom právnej úpravy sociálnych služieb až do roka 1998, kedy sa celá časť o sociálnej starostlivosti z pôvodného zákona o sociálnom zabezpečení vyčlenila a prijatím zákona č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci vytvorila osobitný *pilier sociálnej pomoci*. Jednou z jeho vecných súčastí bola aj problematika sociálnych služieb a ich právna úprava.

Celý proces „emancipácie“ sociálnych služieb vyvrcholil v roku 2009, kedy vstúpil do platnosti samostatný zákon č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách a završil sa proces rozpadu zákona o sociálnej pomoci, ktorý sa pretransformoval na skupinu samostatných zákonov upravujúcich jednotlivé oblasti sociálnej starostlivosti (sociálnej pomoci). Zánikom zákona o sociálnej pomoci však nezanikol pilier „sociálna pomoc“ ako súčasť systému sociálneho zabezpečenia (ochrany) s jeho špecifickými charakteristikami a úlohami.

Do pozornosti:

Proces stále vyššej miery legislatívnej špecifikácie sociálnych služieb v rámci systému sociálneho zabezpečenia (sociálnej ochrany) neznamená a dodnes neznamená ich vecné vyčleňovanie z tohto systému. Bol skôr prejavom rastúceho uznania významu sociálnych služieb pri riešení nepriaznivých sociálnych situácií ľudí so zachovaním plnohodnotnej pozície sociálnych služieb ako súčasti systému sociálneho zabezpečenia (sociálnej ochrany) a jeho vnútornej komplexnosti.

2.2.3 Politika sociálnych služieb ako súčasť systému sociálnej ochrany - súčasnosť

Teraz si priblížime, v čom spočíva súčasné osobitné postavenie sociálnych služieb voči ostatným pilierom a nástrojom sociálnej ochrany. Na uvedený účel budeme vychádzať z prehľadovej schémy č. 2, ktorá popisuje postavenie sociálnych služieb v systéme sociálnej ochrany a jej financovania. V tejto fáze ešte podrobnejšie nepopisujeme druhy sociálnych služieb, ani nepomenovávame správne subjekty, ktoré plnia kompetencie s nimi spojené. Týmto otázkam sa budeme venovať až v nasledujúcich kapitolách.

Ako je zo schémy zrejmé, systém sociálnej ochrany sa na Slovensku skladá zo štyroch subsystémov (pilierov, oblastí verejného záujmu), ktorými sú (1) zdravotná starostlivosť, (2) sociálne poistenie, (3) štátna sociálna podpora, a (4) sociálna pomoc. Jednotlivé piliere sa od seba líšia:

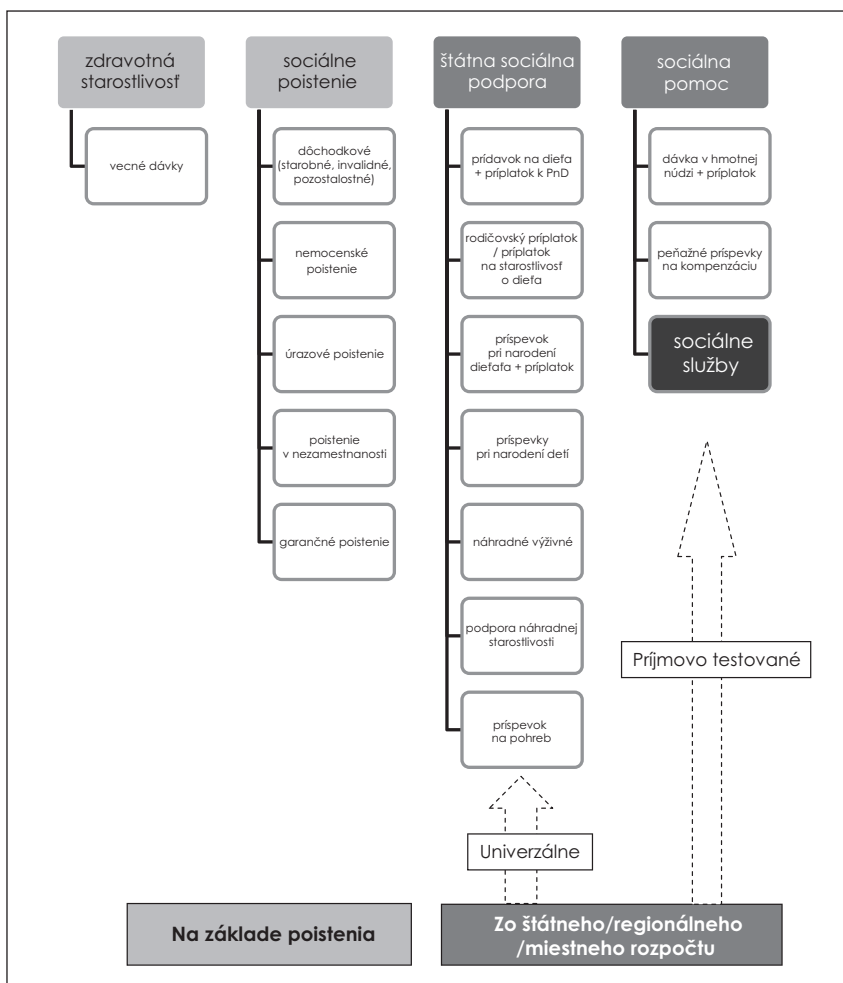
- typom sociálnych rizík, ktoré pokrývajú,
- charakterom nástrojov, ktoré používajú (vecné dávky vo forme služieb alebo peňažné dávky/príspevky) a možnosťami ich kombinovania,
- základným princípom financovania (buď na základe poistenia alebo redistribučne z daní),
- spôsobom financovania (univerzálne pre všetkých ľudí spĺňajúcich zákonom stanovené kritériá alebo v závislosti od príjmu jednotlivca a jeho rodiny).

Na základe poistenia (teda formou akejsi „odloženej spotreby“) sú financované dva subsystémy (pilieri). Jedným je *zdravotná starostlivosť*, v rámci ktorej sa poskytujú pacientom/tkám zdravotnícke služby (vecné dávky³⁹) v súlade so zdravotníckou legislatívou, ktorá definuje nároky poistencov/kýň z verejného zdravotného poistenia. Na princípe poistenia je postavený aj subsystém *sociálneho poistenia*,

39 V systéme MISSOC sa hovorí o „vecných dávkach“, čo však neznamená, že pacienti v systéme zdravotnej starostlivosti a verejného zdravotného poistenia dostávajú finančné príspevky.

v rámci ktorého sa pokrývajú také sociálne riziká, ako strata príjmu pre práceneschopnosť, invaliditu, dosiahnutie dôchodkového veku, úraz alebo chorobu z povolania, nezamestnanosť, či platobnú neschopnosť zamestnávateľa, ale aj úmrtie a s ním súvisiace dopady na pozostalých.

Schéma č. 2: Sociálne služby ako súčasť systému sociálnej ochrany na Slovensku



Zdroj: autorka

Na inom princípe sú založené subsystemy *štátnej sociálnej podpory* a *sociálnej pomoci*. Oba pokrývajú širokú škálu sociálnych rizík a udalostí (napr. narodenie dieťaťa a starostlivosť o dieťa, náhradnú rodinnú starostlivosť, úmrtie člena rodiny; ale aj hmotnú núdzu, sociálne dôsledky ťažkého zdravotného postihnutia, odkázanosť na sociálne služby z dôvodu nepriaznivej životnej situácie). Spája ich to, že nástroje, ktoré na to používajú, sú financované zo štátneho alebo regionálneho či miestneho rozpočtu, teda z daní formou ich redistribúcie (prerozdeľovania). Práve financovanie z daní formou prerozdeľovania robí nástroje, ktoré sa poskytujú v rámci štátnej sociálnej podpory, či sociálnej pomoci, osobitne citlivými na aktuálnu ekonomickú situáciu krajiny.

Možno by sa zdalo, že medzi štátnou sociálnou podporou a sociálnou pomocou nie sú zásadné rozdiely. Nie je to však tak, nakoľko právne nároky ľudí v oblasti štátnej sociálnej podpory sú v súčasnosti *univerzálne*, t.j. poskytujú sa nezávisle od príjmu a majetku oprávnenej osoby, postačuje dôkaz o tom, že nastala životná okolnosť, na ktorú je nárok viazaný (napr. narodenie dieťaťa, či naopak úmrtie člena rodiny). V rámci piliera sociálnej pomoci je situácia iná, nakoľko okrem dôkazu, že situácia nastala (napr. osoba je nezamestnaná a nemá už nárok na dávku v nezamestnanosti), sa skúma aj príjem a majetok tejto osoby a osôb, ktoré patria s ňou do spoločne posudzovaného okruhu osôb. Ide teda o *komplexné* sociálne, často aj zdravotné *posudzovanie* životnej a sociálnej situácie ľudí a hľadanie najvhodnejších foriem vecnej, či finančnej pomoci, prípadne ich kombinácie.

Z. Macková (2009) sumarizuje základné znaky sociálnej pomoci:

- *celospoločenská solidarita* (pomoc je poskytovaná z priamych daní na princípe najširšej solidarity spôsobom prerozdeľovania prostriedkov),
- *individualizácia* (pomoc sa poskytuje v závislosti od individuálnej situácie jednotlivca, teda podľa jeho potrieb a pomerov),
- *subsidiarita* (pomoc sa poskytuje iba tomu, kto si nevie pomôcť sám a pomoc nedostáva ani z inej strany),

- *finalita* (pomoc sa neposkytuje na základe príčiny vzniknutej situácie núdznosti, ale rozhodujúcou skutočnosťou je výsledok).

Príklad: Uplatňovanie finality v sociálnej ochrane

Zamestnankyňa počas voľnočasových aktivít utrpela úraz vedúci k trvalému poškodeniu sluchu. Keďže úraz nebolo možné kvalifikovať ako pracovný úraz, či chorobu z povolania, nevznikli jej nároky v oblasti úrazového poistenia. V súvislosti s úrazovým poistením teda nebolo možné uplatniť princíp finality, nakoľko dôležitá bola príčina, na základe ktorej došlo k trvalému poškodeniu sluchu.

Táto osoba však má podľa zákona o sociálnych službách na základe žiadosti nárok na poskytnutie tlmočnickej služby z regionálnej samosprávy, ktorá je určená na prekonávanie sociálnych dôsledkov trvalého poškodenia sluchu v oblasti komunikácie s prostredím (napr. tlmočenie pri návšteve lekára, vybavovaní úradných záležitostí). Príslušný vyšší územný celok nebude pri rozhodovaní prihliadať na okolnosti, za ktorých k poškodeniu sluchu došlo. Kľúčovým aspektom bude podpora komunikácie menovanej osoby s okolím na princípe finality.

Na základe vyššie uvedeného možno zhrnúť, že v podmienkach Slovenska sú *sociálne služby*:

- súčasťou sociálnej pomoci ako jedného z pilierov sociálnej ochrany⁴⁰,
- poskytujú sa takmer výlučne vo forme vecnej pomoci, teda ako služby, nie ako priame peňažné dávky,
- poskytujú sa v závislosti od príjmu a majetku odkázanej osoby a jej rodiny,
- financované sú z daní (štátneho, regionálneho či miestneho rozpočtu) v kombinácii s príjmom odkázanej osoby a jej rodiny, príj. z darov a iných príjmov.

⁴⁰ Pripomíname, že od roku 2009 bola prevažná časť zákona č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov zrušená, do konca roka 2012 sa uplatňujú už len niektoré vybrané ustanovenia (napr. vydávanie rozhodnutí samosprávnych orgánov o zaraďovaní do poradovníka čakateľov na sociálnu službu). To samozrejme neznamená, že zanikol subsystém „sociálna pomoc“ ako jeden z pilierov sociálnej ochrany.

Otázky:

- ? V čom sa v rámci financovania sociálnej ochrany líšia poisťný a redistribučný princíp?
- ? V čom spočíva princíp výnimočnosti a komplexnosti jednotlivých pilierov a nástrojov sociálnej ochrany?
- ? Ako sa historicky vyvíjalo postavenie sociálnych služieb v systéme sociálneho zabezpečenia (ochrany)?
- ? V čom sa líšia sociálne služby od iných nástrojov sociálnej ochrany?

Úlohy:

- * Pátrajte po začiatkoch sociálnych služieb poskytovaných vo Vašom meste (obci).
- * Zistite, čo bežne vedía Vaši známi a priatelia o sociálnych službách, ako rozumejú možnostiam, ktoré ponúkajú.

Kapitola 2.3

Všeobecná charakteristika sociálnych služieb

Zameranie kapitoly:

Po predstavení pozície sociálnych služieb v rámci systému sociálnej ochrany je zámerom kapitoly sumarizovať základné charakteristiky sociálnych služieb opierajúc sa o vybrané medzinárodné záväzky a nastavenie národnej legislatívy.

Sumarizovali sme pozíciu sociálnych služieb v rámci systému sociálnej ochrany a jej jednotlivých pilierov. Bez ohľadu na to, ako sú v národnom systéme sociálne služby začlenené a konceptuálne zakotvené, majú spĺňať určité *kritériá*:

- a) podporu nezávislosti a autonómie užívateľov (nie službami zvyšovať ich závislosť),
- b) podporu začleňovania a integrácie (nie službami väčšmi zvyšovať vyčlenenie užívateľa z komunity a zvyšovanie sociálnej izolácie),
- c) rešpektovanie individuálnych potrieb (v zmysle pravidla, že „jedno riešenie nemôže sedieť všetkým“ – „one size does not fit all“),
- d) partnerská spolupráca (nakolko sociálne služby predstavujú multidisciplinárnu a multisektorovú agendu),
- e) záruka kvality (ako cesty k účinnej ochrane zraniteľných osôb),
- f) rovnosť bez diskriminácie (nikto nemôže byť vylúčený z osohu zo sociálnych služieb).

(Dušek, Terbr, 2010).

Na tomto mieste špecifikujeme uplatňovanie uvedených kritérií v národných podmienkach opierajúc sa o vybrané medzinárodné záväzky a nastavenie slovenskej právnej úpravy sociálnych služieb:

- *Právo na sociálnu službu*

Od roku 2009 je na Slovensku prvýkrát ustanovené v právnom poriadku právo osoby na poskytnutie sociálnej služby, ktorá zodpovedá jej potrebám, podporuje jej ľudské práva, dôstojnosť a sociálnu inklúziu. Takto formulovaným právom Slovensko nadväzuje na niektoré medzinárodné záväzky, osobitne na Čl. 14 *Revidovanej Európskej sociálnej charty* (1996), ktorá explicitne zaväzuje krajiny zabezpečiť svojim občanom „právo na prospech zo sociálnych služieb“. Ostatné dokumenty, napr. *OSN Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím* (2006)⁴¹, nedefinuje právo na sociálne služby, ale ich vymedzuje ako prostriedok (nástroj) na uplatňovanie práva žiť nezávisle a integrované v rodine a komunite, práva osobnej mobility, prístupu k informáciám, vzdelávaniu, práci, či k re/habilitácii.

41 Slovensko ratifikovalo Dohovor v júni 2010 a v máji 2012 pripravilo prvú Východiskovú správu o jeho plnení.

- *Uplatňovanie zásady rovnakého zaobchádzania*

Nadväzuje na princíp rovnosti uplatňovaný v práve sociálneho zabezpečenia (ochrany), podľa ktorého sa zabezpečujú práva všetkých oprávnených subjektov podľa jednotných pravidiel, čo samozrejme neznamená uplatňovanie zásady „všetkým rovnako“. Nevylučuje sa diferenciácia a individualizácia pomoci formou sociálnych služieb, neprípustný je však subjektivismus pri posudzovaní odkázanosti, pri rozhodovaní a následnom poskytovaní sociálnych služieb (voľne podľa Macková, 2009). Ide o uplatňovanie rovnakého zaobchádzania s každým podľa pravidiel antidiskriminačnej legislatívy⁴², či priamo zákona o sociálnych službách ustanovujúcich, že v sociálnom zabezpečení, teda aj pri poskytovaní sociálnych služieb, sa zakazuje diskriminácia z dôvodu pohlavia, rasového, národnostného, či etnického pôvodu, ale aj veku, či zdravotného postihnutia.
- *Komplexnosť posudzovania potrieb*

Posudková činnosť na účely sociálnych služieb je komplexná, čo znamená, že sa berú do úvahy nielen zdravotné aspekty posudzovanej osoby, ktoré hodnotí lekár (lekárska posudková činnosť), ale aj sociálne aspekty odkázanosti na sociálnu službu (sociálna posudková činnosť). V rámci druhej menovanej sa posudzujú individuálne schopnosti občana a jeho úsilie riešiť svoju situáciu vlastným pričinením; prihliada sa aj na jeho rodinné zázemie a celkové prostredie, v ktorom žije (napr. podmienky bývania, dostupnosť služieb, občianska prístupnosť).
- *Vecný charakter sociálnych služieb*

Sociálne služby v rozsahu ustanovenom zákonom o sociálnych službách sa v podmienkach Slovenska poskytujú výlučne ako vecná pomoc, nie vo forme dávky, finančnej pomoci.

42 Zákon č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov.

Príklad z predchádzajúceho obdobia: Dávková pomoc v rámci sociálnych služieb

V rámci zákona o sociálnom zabezpečení z roku 1988 a jeho vykonávacej vyhlášky mohli obvodné úrady poskytovať občanom, ktorí sa prechodne ocitli v nepriaznivých životných pomeroch prekonateľných pomocou finančnej pomoci, tzv. bezúročné pôžičky. Na túto prax nadviazal aj zákon o sociálnej pomoci z roku 1998, podľa ktorého mohli obce v rámci sociálnych služieb poskytovať osobám v hmotnej núdzi tzv. sociálne pôžičky napr. na základné vybavenie domácnosti alebo na jeho opravu, či na opravu príslušenstva domu.

Vecná povaha sociálnych služieb podľa zákona o sociálnych službách samozrejme nevyučuje, aby samosprávne orgány nad rámec zákona poskytovali svojim obyvateľom finančnú pomoc ako súčasť celkovej sociálnej politiky obce.

- *Práva a povinnosti poskytovateľov i prijímateľov sociálnych služieb*

Osoby ako záujemcovia o sociálnu službu alebo jej priami prijímatelia majú právo výberu druhu a formy sociálnej služby, právo na dostupné informácie o sociálnych službách; v prípade rezidenčných služieb majú právo na ovplyvňovanie všetkých okolností súvisiacich s poskytovaním sociálnej služby. Zároveň však majú povinnosť účinne spolupracovať v procese posudzovania odkazanosti na sociálnu službu, jej poskytovania, či pri vzniku akýchkoľvek zmenených podmienok ich života a sociálnej situácie.

Široký rozsah povinností majú poskytovatelia sociálnych služieb. Musia prihliadať na individuálne potreby, schopnosti a ciele ich prijímateľov a tieto premietajú do individuálnych rozvojových plánov; spolupracovať so všetkými dôležitými subjektmi (rodinou prijímateľa, obcou, či komunitou) a poskytovať služby na vysokej odbornej úrovni a v požadovanej kvalite. Za týmto účelom sa musia permanentne vzdelávať a uskutočňovať program supervízie. Do okruhu povinností patrí aj ochrana života, zdravia a dôs-

tojnosti prijímateľa sociálnej služby a s tým spojená možnosť používania prostriedkov jeho telesného alebo netelesného obmedzenia len v prípade priameho ohrozenia života alebo zdravia prijímateľa sociálnej služby. Na druhej strane, na podporu činnosti poskytovateľov sociálnych služieb slúžia rozličné dotačné mechanizmy, či poskytovanie poradensko-metodickej činnosti zo strany Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, či ich zriaďovateľov.

- *Kombinácia povinných a fakultatívnych činností*

Poskytovatelia sociálnych služieb poskytujú alebo zabezpečujú poskytovanie rozličných odborných činností, ale aj obslužných, či ďalších činností (budeme o nich hovoriť ďalej) podľa zákonom ustanovených povinností a podmienok. Za účelom zvýšenia kvality poskytovanej sociálnej služby však môžu poskytovať alebo zabezpečovať poskytovanie aj ďalších činností (muzikoterapie, arteterapie, hipoterapie, canisterapie, biblioterapie, hydroterapie, aromaterapie, či činnostnej terapie), ale len za podmienok, že majú na to vytvorené podmienky.

- *Výlučný vzťah vecnej a dávkovej pomoci*

Takmer výlučne platí, že keď sa na riešenie určitej nepriaznivej sociálnej situácie poskytuje nejaká sociálna dávka, nemôže sa súčasne poskytnúť sociálna služba určená na podobný účel. Napr. ak sa na účely pomoci pri sebaobsluže poskytuje peňažný príspevok na osobnú asistenciu alebo peňažný príspevok na opatrovanie, nie je možné súčasne poskytnúť opatrovateľskú službu alebo službu v nejakom rezidenčnom zariadení sociálnych služieb. Výnimkou je situácia poskytovania *odľahčovacej služby* pre opatrujúcich členov rodiny, kedy sa napriek poskytovaniu peňažného príspevku na opatrovanie na prechodnú dobu odkázanej osobe poskytuje „náhradná“ sociálna služba s cieľom podporiť regeneráciu síl opatrujúcej osoby. Sú však príklady z niektorých krajín, kde nie je výlučný vzťah medzi sociálnymi službami a sociálnymi dávkami (čo samozrejme neznamená, že sa tým predišlo všetkým problémom sprevádzajúcim sociálnu pomoc odkázaným osobám).

Príklady: „Univerzálne“ dávky na podporu pomoci inej osoby

Príkladom je prax v Českej republike. V rámci zákona o sociálnych službách⁴³ sa na základe posúdeného stupňa odkázanosti na pomoc inej osoby poskytuje tzv. „príspevok na péči“ (príspevok na starostlivosť). Jeho poberatelia a poberateľky sa následne rozhodujú, či príspevok využijú na zaplatenie služieb blízkych alebo známych alebo si zaň zaobstarajú profesionálnu sociálnu službu. Podobným spôsobom funguje aj systém v Rakúsku, kde sa na základe spolkového zákona z roku 1993 v rámci všeobecnej solidarity poskytuje osobám podľa stupňa ich odkázanosti tzv. „Pflegegeld“ (peniaze na zaopatrenie). V prípade, že si za peňažné dávky odkázané osoby „kupujú“ služby formálnych poskytovateľov, výška príspevku spravidla nie je postačujúca a dopĺňa sa z prostriedkov sociálnej pomoci.

- *Kombinácia profesionálnych a dobrovoľníckych činností*

Sociálne služby sú typickou oblasťou pre dobrovoľnícke angažovanie osôb rozličného veku (bližšie pozri napr. Brozmanová Gregorová a kol., 2012; Repková, 2012). Platí základný princíp, že dobrovoľníci/čky nemajú nahrádzať platených zamestnancov/kyne poskytovateľov sociálnych služieb, ale dopĺňať ich prácu, nakoľko dobrovoľníctvo tvorí osobitný a svojbytný sektor spoločnosti (Frič, Pospíšilová a kol., 2010). Revidovaná Európska sociálna charta v Čl. 14 (Právo na prospech zo sociálnych služieb) vyzýva štáty, aby podporovali účasť jednotlivcov a iných dobrovoľníckych alebo iných organizácií pri zriaďovaní a udržiavaní takýchto služieb.

- *Partnerská forma práce (partnerstvá)*

Za účelom predchádzania vzniku alebo zmierňovania nepriaznivých sociálnych situácií, na ktoré sú zamerané sociálne služby, možno zakladať tzv. *partnerstvá*. Sú zamerané na realizáciu projektov alebo programov s osobitným zameraním na komunitnú prácu. Partnerstvá môžu uzatvárať rozličné orgány sociálnej správy, napr. obce, vyššie územné celky, úrady práce, sociálnych vecí a rodiny,

43 Zákon č. 108/2006 Sb. o sociálnych službách

komunity, či iné významné sociálne subjekty. V rámci partnerstva môže dochádzať k účelnému prepájaniu sociálnych služieb so službami zamestnanosti, či inými sociálnymi intervenciami.

Príklad: Partnerstvo a sociálnej inklúzie (PSI)

Partnerstvo a sociálnej inklúzie začali vznikať od roku 2004-2005 za podpory novovytvoreného Fondu sociálneho rozvoja (v rámci Európskeho sociálneho fondu) ako platforma pre sieťovanie spolupráce verejného, súkromného a neziskového sektora pri riešení otázok boja proti chudobe, nezamestnanosti a sociálnemu vylúčeniu v najzaostalejších regiónoch Slovenska. Za účelom obhajoby postavenia partnerstiev v štruktúre organizácií sociálneho systému vznikla v decembri 2011 celonárodná strešná organizácia Slovenská asociácia partnerstiev sociálnej inklúzie (SAPSI). Viac: <http://www.fsr.gov.sk/sk/aktuality/partnerstva-socialnej-inkluzie-na-slovensku-sa-zdruzili>

Otázky:

- ? V čom spočíva vzťah medzi zásadou rovnakého zaobchádzania a individuálnym prístupom v sociálnych službách?
- ? V čom sú užitočné partnerstvá sociálnej inklúzie v kontexte poskytovania sociálnych služieb?
- ? Prečo nemožno zamieňať profesionálnych zamestnancov/kyne sociálnych služieb s dobrovoľníkmi/čkami, ktorí sa v nich angažujú?

Úlohy:

- * Získajte informácie o nejakom partnerstve sociálnej inklúzie, ktoré reálne funguje alebo fungovalo vo Vašom okolí.
- * Poskytnite osobám, ktoré nevedia o možnosti zakladania partnerstiev, o nich základnú informáciu.
- * Zaujímajte sa o to, aké formy verejnej pomoci (finančné dávky alebo sociálne služby) preferujú alebo by preferovali ľudia vo Vašom okolí.

Kapitola 2.4

Oblasti, druhy a formy sociálnych služieb

Zameranie kapitoly:

Predstaviť mnohorakosť sociálnych služieb z hľadiska cieľových skupín, ktorým sa poskytujú, či oblastí, druhov a foriem, akými sa vykonávajú.

Potreba rôznorodosti sociálnych služieb z hľadiska ich druhov a foriem vychádza z rôznorodosti *nepriaznivých sociálnych situácií*, ktoré sociálne služby pokrývajú a cieľových skupín, ktorým sa poskytujú. Cez rôznorodosť druhov a foriem sa bezprostredne realizuje princíp individualizácie v sociálnych službách charakterizujúci celý pilier sociálnej pomoci, ktorého sú sociálne služby systémovou súčasťou.

2.4.1 Rôznorodosť činností v sociálnych službách

V sociálnych službách sa angažujú odborníci a odborníčky rozličných disciplín a stupňov kvalifikovanosti, čo objektívne vychádza z rôznorodosti činností, ktoré sa v rámci nich vykonávajú. Ide o:

- *Odborné činnosti*

Obsahujú napr. základné, či špecializované sociálne poradenstvo; poskytovanie pomoci v prípade, že osoba je odkázaná na pomoc pri bežných denných činnostiach – napr. pri stravovaní, hygiene, obliekaní a vyzliekaní, pohybe, orientácii v prostredí; poskytovanie pomoci pri uplatňovaní, či pri výkone práv a právom chránených záujmov ohrozených osôb. V rámci odborných činností sa poskytuje aj sociálna rehabilitácia, pracovná terapia, ošetrovateľská starostlivosť v zariadení, či tlmočenie. Univerzálnou činnosťou v rámci sociálnych služieb je poskytovanie *sociálneho poradenstva*, ktoré je súčasťou každej sociálnej služby poskytovanej podľa zákona.

- *Obslužné činnosti*

Ide o ubytovanie, stravovanie, upratovanie, žehlenie, pranie a údržbu bielizne a šatstva poskytované osobám v nepriaznivej sociálnej situácii v rámci rezidenčnej starostlivosti.

- *Ďalšie činnosti*

V rámci sociálnych služieb ide o vytváranie podmienok napr. na prípravu stravy či jej výdaj; vykonávanie nevyhnutnej hygieny; úschovu cenných vecí; vzdelávanie, či záujmovú činnosť. Za ďalšie činnosti sa považuje aj poskytovanie osobného vybavenia (napr. šatstvo, obuv, hygienické, či školské potreby, veci osobnej spotreby v rezidenčných zariadeniach); preprava osôb; donáška stravy či požičiavanie pomôcok.

Do pozornosti:

V rámci sociálnych služieb poskytovateľa zákonom stanovené činnosti buď poskytujú priamo alebo utvárajú podmienky na ich poskytovanie alebo vybrané činnosti zabezpečujú. Rozdielnosť možno ilustrovať napr. v oblasti stravovania. Zariadenie pre seniorov je povinné stravu svojim obyvateľom poskytnúť, a to buď prípravou vo vlastnej kuchyni alebo dovozom z reštaurácie. Dovož môže voliť napr. vtedy, ak by pre nízky počet obyvateľov nebola vlastná príprava stravy rentabilná. Aj v rámci služieb nocľahárne sa rieši otázka stravovania. Zariadenie však len vytvára podmienky pre túto činnosť, napr. tým, že prijímatelia služby majú k dispozícii varič a stravu si môžu pripravovať sami.

Iným príkladom môže byť oblasť ošetrovateľskej starostlivosti (napr. podávanie infúzií, manažment bolesti, ošetrovanie a prevencia dekubitov, ošetrovateľská rehabilitácia) v zariadeniach sociálnych služieb⁴⁴, napr. v domove sociálnych služieb. Jeden domov bude takúto starostlivosť priamo poskytovať vlastnou zamestnankyňou, iný ju bude zabezpečovať napr. dochádzaním sestry z Agentúry domácej ošetrovateľskej starostlivosti, či inej licencovanej sestry.

44 Výber zdravotných výkonov v rozsahu ošetrovateľských výkonov, ktoré sa vykonávajú v zariadeniach sociálnych služieb, špecifikuje vyhláška č. 109/2009 Z.z., ktorou sa ustanovuje výber zdravotných výkonov, ktoré v zariadeniach sociálnych služieb vykonávajú zamestnanci zariadenia sociálnych služieb, v znení neskorších predpisov.

Zákon o sociálnych službách presne vymedzuje, ktoré odborné, obslužné a ďalšie činnosti je poskytovateľ povinný poskytovať, ktoré zabezpečovať a pre ktoré je povinný vytvárať podmienky pre ich vykonávanie v závislosti od druhu sociálnej služby, ktorú poskytuje.

2.4.2 Oblasti a druhy sociálnych služieb

Nepriaznivé sociálne situácie, na ktoré sú zamerané sociálne služby, sú v rámci slovenskej legislatívy rozdelené do štyroch *oblastí*, v rámci ktorých sa poskytujú špecifické *druhy* sociálnych služieb špecifickým cieľovým skupinám:

1) *Oblasť uspokojovania základných životných potrieb*

Táto oblasť je zameraná na osoby, ktoré majú problémy so zabezpečením nevyhnutných podmienok potrebných na uspokojovanie ich základných životných potrieb (ubytovania, stravy, základného ošatenia a obuvi a základnej osobnej hygieny). Zohľadňuje sa pritom spôsob ich života a prostredie, v ktorom sa zdržiavajú. V rámci tejto oblasti sa poskytujú nasledovné *druhy* sociálnych služieb:

- nocľaháreň,
- útulok,
- domov na pol ceste,
- nízkoprahové denné centrum,
- zariadenie núdzového bývania.

Nocľaháreň, útulok i domov na pol ceste sú určené na zabezpečenie základných životných potrieb ľudí, vrátane ubytovania. Pri domove na pol ceste je však explicitne určená skupina tých, ktorým sa službou zabezpečujú životné potreby a ubytovanie. Ide o osoby po skončení pobytu v detskom domove, v zariadení sociálnych služieb, či po prepustení z výkonu trestu odňatia slobody, teda také, u ktorých sa nahrádza jedna forma ubytovania iným, čo v prípade osôb bez domova využívajúcich služby nocľahární a útulkov ne-

musí platiť. Nízkoprahové denné centrum poskytuje služby počas dňa. „Nízkoprahovosť“ je daná znížením nárokov na odkázané osoby preukazovať dôkazy o svojej sociálnej situácii, operatívnosťou zásahu prostredníctvom sociálnej služby v kombinácii so snahou o vytváranie podmienok na poskytovanie pomoci pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov ľudí v popísanom type sociálnej núdze. Takáto kombinácia vytvára podmienky pre postupné budovanie perspektívneho riešenia do budúcnosti. Osobitnou formou je zariadenie núdzového bývania špeciálne určené pre obeť násilia, obeť obchodovania s ľuďmi, osamelé tehotné ženy alebo rodičov, starších ľudí, či iné osoby, ktoré nemajú zabezpečené ubytovanie alebo existujúce nemôžu z vážnych dôvodov využívať.

2) Oblasť podpory rodiny s deťmi

Predstavuje unikátnu sadu nástrojov v oblasti sociálnych služieb, ktorá do prijatia samostatnej právnej úpravy sociálnych služieb na Slovensku neexistovala. Nejde pritom o intervencie (služby), ktoré majú nahrádzať podporu rodín v rámci štátnej sociálnej podpory, ale o intervencie, ktoré ich dopĺňajú a pokrývajú mimoriadne situácie v rodinách prevažne prechodného charakteru. V rámci predmetnej oblasti sa poskytujú tieto *druhy* sociálnych služieb:

- pomoc pri osobnej starostlivosti o dieťa a podpora zosúladovania rodinného a pracovného života,
- zariadenie dočasnej starostlivosti o dieťa,
- nízkoprahové denné centrum pre deti a rodinu.

Službou terénnej osobnej starostlivosti o dieťa sa nahrádza opatrovateľská služba, ktorá mohla byť do konca roka 2008 poskytovaná aj dieťaťu, pričom sa využívala len minimálne. V rámci tejto oblasti sa môže osobná starostlivosť o dieťa poskytovať aj v čase, keď rodič vyvíja aktivity vedúce k návratu na trh práce (napr. počas účasti na rekvalifikačnom kurze), aby nedochádzalo ku kolízii pri zosúladovaní

vaní rodičovských a pracovných povinností. Zariadenie dočasnej starostlivosti o dieťa je pobytovým sociálnym zariadením, v ktorom sa pomáha rodine v prípade, že rodič nemôže zabezpečiť na prechodnú dobu osobnú starostlivosť o dieťa (napr. pre chorobu, výkon trestu odňatia slobody). V nízkoprahovom dennom centre pre deti a rodinu sa poskytujú sociálne služby vtedy, ak má rodina problémy riešiť svoju situáciu pre nevhodné životné návyky, či spôsob života. Okrem sociálneho poradenstva sa jej poskytujú aj alternatívne možnosti trávenia voľného času a aktivizácia svojpomocnej činnosti.

Príklad: Komplementarita opatrení štátnej sociálnej podpory a sociálnych služieb pre rodiny s deťmi

Matka 2,5 ročného dieťaťa poberá prídavok na dieťa i rodičovský príspevok, otec pracuje v zahraničí. Matka ochorie, pričom zdravotný stav si vyžaduje dvojtyždňový pobyt v nemocnici. V prípade, že manžel si nevie zariadiť pracovné povinnosti na „zastúpenie“ matky, pomoc nemôže poskytnúť ani širšia rodina, pre účely osobnej starostlivosti sa zabezpečí jej poskytovanie v zariadení dočasnej starostlivosti o dieťa. Právne nároky matky v oblasti štátnej sociálnej podpory formou rodičovského príspevku pritom zostávajú zachované.

3) *Oblasť riešenia nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu, či dovŕšenia dôchodkového veku*

Ide o oblasť, ktorá je v sociálnych službách zastúpená výrazne najčastejšie. Poskytujú sa v nej sociálne služby osobám, ktoré sú spravidla dlhšiu dobu odkázané na pomoc inej osoby pri bežných denných činnostiach, pri starostlivosti o domácnosť, či pri rozličných sociálnych aktivitách z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia alebo nepriaznivého zdravotného stavu spravidla spojeného s vyšším vekom. Pre svoju dlhodobejšiu povahu (na rozdiel napr. od služieb pre rodiny s deťmi) sa zvyknú nazývať aj ako *služby dlhodobej starostlivosti*. V rámci služieb dlhodobej starostli-

vosti sa pre osoby odkázané na pomoc inej osoby poskytujú tieto *druhy* sociálnych služieb:

- opatrovateľská služba,
- zariadenie opatrovateľskej služby,
- zariadenie podporovaného bývania,
- zariadenie pre seniorov,
- rehabilitačné stredisko,
- domov sociálnych služieb,
- špecializované zariadenie,
- denný stacionár,
- prepravná služba,
- sprievodcovská služba a predčitateľská služba,
- tlmočnícka služba a sprostredkovávanie tlmočnickej služby,
- sprostredkovanie osobnej asistencie,
- požičiavanie pomôcok.

Rozhodovanie o odkázanosti na sociálnu službu je výsledkom komplexného lekárskeho a sociálneho posudzovania. Pre väčšinu sociálnych služieb z tejto oblasti sa stanovuje niektorý zo šiestich stupňov odkázanosti na pomoc inej osoby pri úkonoch sebaobsluhy.⁴⁵ Tieto sú vymedzené ako: stravovanie a pitný režim, vyprázdňovanie močového mechúra a hrubého čreva, osobná hygiena, celkový kúpeľ, obliekanie a vyzliekania, zmeny polohy, sedenia a státia, pohybu po schodoch a rovine, orientácie v prostredí, dodržiavania liečebného režimu a potreby dohľadu. Pomoc pri týchto úkonoch sa poskytuje v zariadení pre seniorov, zariadení opatrovateľskej služby, rehabilitačnom stredisku, domove sociálnych služieb, špecializovanom zariadení, či v dennom stacionáre. Minimálny stupeň odkázanosti pri úkonoch sebaobsluhy, ktorého posúdenie je podmienkou pre poskytnutie sociálnej služby, môže byť pritom pri každej zo služieb iný.

45 V terminologickej kapitole (2.1) sme ich nazvali ako „bežné denné aktivity“ (ADL).

Okrem úkonov sebaobsluhy sa v týchto zariadeniach poskytujú osobám, v závislosti od ich potreby, aj mnohé obslužné, či ďalšie činnosti. V prípade zariadenia podporovaného bývania sa očakáva, že osoba si pod dohľadom dokáže sebaobsluhu, ale aj starostlivosť o domácnosť, či sociálne aktivity zabezpečovať sama.

Osobitné postavenie má opatrovateľská služba, v rámci ktorej sa poskytuje pomoc nielen pri úkonoch sebaobsluhy, ale aj pri *starostlivosti o domácnosť* a v rámci realizácie *sociálnych aktivít*. Pre nárok na opatrovateľskú službu je minimálny stupeň požadovanej odkázanosti na pomoc inej osoby stanovený najnižšie (stupeň II.). Naopak, pri vyššie uvedených rezidenčných formách starostlivosti je minimálny stupeň ustanovený vyššie so zámerom eliminovať poskytovanie rezidenčnej starostlivosti v prípade, že osoba môže za pomoci opatrovateľskej starostlivosti zotrvať v domácom prostredí.

Na účely prepravnej služby, sprievodcovskej, predčítateľskej, tlmočnickej služby, služby sprostredkovávania tlmočnickej služby a osobnej asistencie a na účely požičiavania pomôcok sa využíva iné posudzovanie, často viazané na výsledky posudzovania v systéme peňažných príspevkov na kompenzáciu alebo v systéme zdravotnej starostlivosti.

4) *Oblasť využívania telekomunikačných technológií*

Služby zaradené do tejto oblasti patria k novým využívajúcim moderné informačné a komunikačné technológie na zabezpečenie permanentného kontaktu medzi odkázanou osobou s nepriaznivým zdravotným stavom a poskytovateľom služby s cieľom zabrániť vzniku krízovej situácie alebo jej riešenia. Oblasť zahŕňa tieto *druhy* sociálnych služieb:

- monitorovanie a signalizácia potreby pomoci,
- krízová pomoc poskytovaná prostredníctvom telekomunikačných technológií.

Monitorovanie a signalizácia potreby pomoci sa zabezpečuje na základe spojenia odkázanej osoby s centrálnym dispečingom, ktorý v prípade signalizovanej potreby (napr. cez náramok, pager) zabezpečí poskytnutie potrebnej pomoci. Krízová pomoc sa realizuje telefonicky, faxom alebo internetom najmä formou sociálneho poradenstva osobám, ktoré sa vyskytli v akútne ťaživej situácii (napr. telefonické Linky dôvery).

5) *Oblasť podporných služieb*

Poslednou oblasťou sú podporné služby. Nejde o sociálne služby v pravom slova zmysle. Ich špecifikom je to, že sa často spájajú so sociálnymi službami z iných oblastí. Poskytujú sa prevažne na ambulancijnej báze a niektoré z nich sú zamerané na podporu neformálnej starostlivosti smerom k podpore rodín osôb odkázaných na intenzívnu pomoc inej osoby. Prevažne ide o sociálne služby fakultatívnej povahy, t.j. obec alebo vyšší územný celok nie sú povinné ich poskytovať, a to ani v prípade, že v ich územnej jednotke sa nachádzajú osoby, ktoré by boli na ne odkázané. Aj preto sa v nich často angažujú neverejní poskytovatelia sociálnych služieb. Do oblasti podporných služieb patria tieto *druhy* služieb:

- odľahčovacia služba,
- pomoc pri výkone opatrovníckych práv a povinností,
- denné centrum,
- integračné centrum,
- jedáleň,
- práčovňa,
- stredisko osobnej hygieny.

Odľahčovacia služba je novým druhom sociálnej služby zameranej na podporu tých ľudí (najčastejšie príbuzných), ktorí intenzívne opatrujú odkázaného člena rodiny, za čo poberajú peňažný príspevok na opatrovanie. V priebehu kalendárneho roka sa môže sumárne na 30 kalendárnych dní poskytnúť z príslušnej miestnej samosprávy „náhradná starostlivosť“

(najčastejšie prechodným umiestneným do sociálneho zariadenia) a opatrujúca osoba si môže oddýchnuť spôsobom, aký si sama zvolí.

Príklad: Kombinovaná podpora neformálne opatrujúcich osôb z piliera sociálnej pomoci

Dospelá dcéra opatruje svoju ťažko zdravotne postihnutú matku, za čo poberá z úradu práce, sociálnych vecí a rodiny peňažný príspevok na opatrovanie. Na účely zregenerovania vlastných duševných a fyzických síl požiada obecný úrad v mieste bydliska matky o poskytnutie náhradnej starostlivosti o matku na obdobie dvoch týždňov vlastného pobytu na kúpeľnej liečbe. Obecný úrad poskytne odkázanej matke služby prechodným umiestnením v zariadení opatrovateľskej služby, ktoré má zriadené vo svojej pôsobnosti. Matka bude za obdobie poskytovanej služby v zariadení opatrovateľskej služby platiť úhradu vypočítanú v zmysle zákona a všeobecne záväzného nariadenia obce. Právne nároky dcéry v oblasti peňažného príspevku na opatrovanie zostanú zachované. Do konca kalendárneho roku má dcéra možnosť požiadať o náhradnú starostlivosť ešte v rozsahu sumárne 16 dní.

Na pomoc opatrovníkom (osobám zastupujúcim dospelé osoby zbavené spôsobilosti na právne úkony), ale aj samotným odkázaným osobám, ktoré si nedokážu uplatňovať a chrániť svoje práva a právom chránené záujmy, sa môže poskytovať služba zameraná na pomoc pri výkone opatrovníckych práv a povinností. Služby denného centra (transformovaného klubu dôchodcov), integračného centra, jedálne, práčovne, či strediska osobnej hygieny sa môžu poskytovať širokej škále osôb, ktoré sa nachádzajú v nepriaznivej sociálnej situácii, pretože sú bez domova alebo majú ťažké zdravotné postihnutie, či dovŕšili dôchodkový vek. Často sú previazané na sociálne služby z oblasti zameranej na zabezpečovanie a uspokojovanie základných životných potrieb (napr. na služby nocľahárne), ktoré dopĺňajú počas dňa a tým zvyšujú šance na komplexnejšie riešenie sociálnej situácie odkázaných ľudí.

2.4.3 Formy sociálnych služieb

Sociálne služby sa nelíšia len zaradením do vyššie uvedených oblastí a druhov, ale aj formou, akou sa poskytujú. Platná legislatíva sa pri vymedzovaní foriem sociálnych služieb opiera o teoretické poznatky pomáhajúcich disciplín. V súlade s tým je sociálne služby možné poskytovať:

- *Ambulantnou formou*

V uvedenom prípade dochádza osoba do miesta, kde poskytovateľ vykonáva sociálnu službu, pričom takýmto miestom môže byť aj zariadenie sociálnych služieb. Vtedy hovoríme o rezidenčnej starostlivosti poskytovanej dennou formou. Na Slovensku sa však využíva minimálne (len okolo 3% zo všetkých ubytovacích dní v zariadeniach sociálnych služieb).

- *Terénnou formou*

Ide o služby poskytované v prirodzenom sociálnom prostredí odkázanej osoby. Zákon vymedzuje aj možnosť organizovať rozličné terénne programy s cieľom predchádzať sociálnemu vylúčeniu jedincov, rodín a komunít v nepriaznivej sociálnej situácii. V odbornej literatúre sa často diskutuje o tom, čo je *prirodzeným sociálnym prostredím* odkázanej osoby. Či je to len široká dištančná kategória voči kategórii rezidenčnej starostlivosti (teda všetko mimo starostlivosti poskytovanej v zariadení sociálnych služieb pobytovou formou) alebo je k terénnej forme potrebná ešte ďalšia špecifická charakteristika. Zdržanlivý postoj k terénnej forme sociálnych služieb majú niektorí odborníci a odborníčky najmä z oblasti dlhodobej starostlivosti. Vychádzajú z toho, že terénna sociálna práca sa spája najmä s „prácou na ulici“ zameranou na vyhľadávaciu, sprevádzajúcu a mobilnú nízko-rahovú ponuku sociálnej práce pre jedincov a skupiny s rizikovým správaním (Matoušek, 2003). To však nie je primárne oblasť dlhodobej starostlivosti, ktorá je zameraná na pomoc pri úkonoch sebaobsluhy, pomoci v domácnosti, či na pomoc pri realizácii sociálnych aktivít odkázaného jedinca (napr. Repková ed., 2012).

- *Pobytovou formou*

Je to každá sociálna služba, ktorej súčasťou je ubytovanie ako ob-
služná činnosť. Poskytuje sa na celoročnej alebo týždennej báze.

- *Inou formou*

Ide o poskytovanie sociálnej služby telefonicky alebo použitím te-
lekomunikačných technológií.

Jednotlivec má právo na výber formy sociálnej služby. Následne pla-
tí všeobecná zásada prednosti terénnej alebo ambulatnej formy služby
pred pobytovou, a v rámci pobytovej formy prednosť týždennej poby-
tovej sociálnej služby pred takou, ktorá sa poskytuje celoročne.

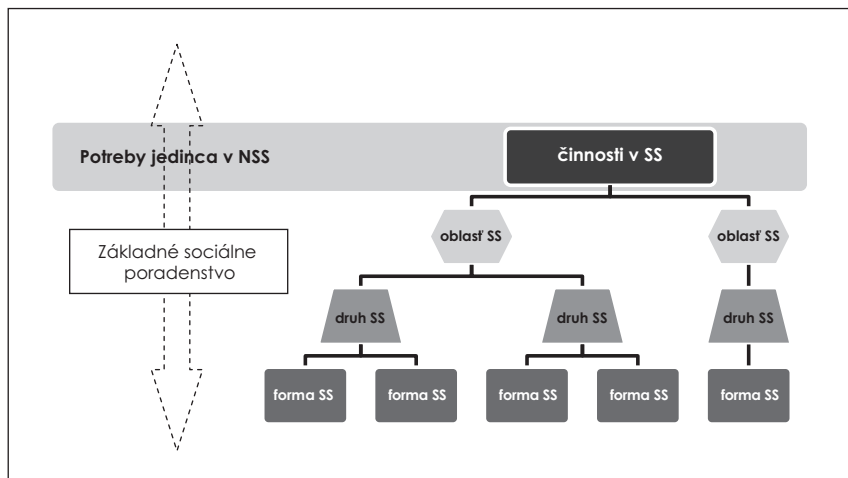
Iniciatíva z výskumného prostredia: Domáca opatrovateľská služba

*V legislatívnom poriadku Slovenska neexistuje forma sociálnej služby explicitne označovaná ako „domáca služba/starostlivosť“, hoci v zahra-
ničí je takéto pomenovanie pomerne rozšírené (angl. „home care“; nem. „die häusliche Betreuung“). Ide v skutočnosti len o formálnu záležitosť, nakoľko obsahovo takejto starostlivosti plnohodnotne zodpovedá opatro-
vateľská služba poskytovaná v domácnosti odkázanej osoby. Preto sku-
pina odborníkov a odbornícok v súčasnosti vyvíja iniciatívu zakotviť do
národnej legislatívy pomenovanie „domáca opatrovateľská služba“ na
prekonanie mátiúceho spojenia „terénna opatrovateľská služba“ laicky
rozšíreného medzi poskytovateľmi opatrovateľskej služby i určitou čas-
ťou užívateľskej verejnosti (Repková ed., 2012).*

Vymedzením foriem sociálnych služieb sa dotvára ich komplex-
ná vecná architektúra (ponuková mapa) znázornená v schéme č. 3.
Ide o hierarchizované usporiadanie medzi činnosťami, oblasťami,
druhmi a formami sociálnych služieb, kedy tá istá činnosť sa môže
vykonávať v rámci viacerých oblastí sociálnych služieb, v rámci kaž-
dej oblasti sa uplatňujú viaceré druhy sociálnych služieb a jednotlivé
druhy sa môžu realizovať rozličnými formami. Základné sociálne

poradenstvo predstavuje univerzálny prvok, ktorý sa v sociálnych službách uplatňuje bez ohľadu na činnosť, oblasť, druh alebo formu sociálnej služby.

Schéma č. 3: Logistika sociálnych služieb v podmienkach Slovenska



Vysvetlivka: NSS – nepriaznivá sociálna situácia; SS – sociálna služba
Zdroj: autorka

Pomocou komplexnej ponukovej mapy sociálnych služieb sa na priesečníku jednotlivých činností (čo sa poskytuje), oblastí (prečo sa poskytuje), druhov a foriem (ako a kedy sa poskytuje) určuje v každom konkrétnom prípade sociálna služba najviac zodpovedajúca potrebám konkrétneho človeka a jeho rodiny a možnostiam správnej jednotky, v ktorej žije.

Individualizácia pomoci však môže byť niekedy komplikovaná procedúrami uplatňovanými v konaní o poskytnutie sociálnej služby. Konanie sa v zmysle zákona začína žiadosťou odkázanej osoby o *posúdenie odkázanosti* na tú sociálnu službu, ktorú si vybrala. Rozhodnutie o odkázanosti je následne základom *rozhodovania* o samotnom poskytovaní sociálnej služby u poskytovateľa, ktorého si

žiadateľ vyberie. Proces je bezproblémový v prípade, že je dobre informovaný o možnostiach a na základe informácií sa obracia na ten orgán, ktorý je príslušný pre rozhodovanie o tej sociálnej službe, o ktorú má záujem (v takýchto prípadoch robí žiadateľ tzv. informovaný výber). Často sa však stáva, že odkázaná osoba nemá dostatok potrebných informácií, žiadosť o posúdenie odkázanosti môže zamerať na službu, ktorá nezodpovedá jej skutočným potrebám a celkový proces sa tak môže komplikovať. Pre minimalizáciu komplikácií tohto druhu je rozhodujúca *informačno-poradenská práca* samosprávnych orgánov, osobitne miest a obcí, ktorá by mala predchádzať podávaniu samotnej žiadosti o posúdenie a výberu poskytovateľa sociálnej služby. Preto zákon ustanovuje, že súčasťou každej sociálnej služby je základné sociálne poradenstvo.

Otázky:

- ? V čom spočíva súvislosť medzi činnosťami, oblasťami, druhmi a formami sociálnych služieb?
- ? Aká je úloha základného sociálneho poradenstva v sociálnych službách?
- ? V čom spočíva princíp prednosti terénnych a ambulantných foriem sociálnych služieb pred pobytovými?

Úlohy:

- * Pátrajte po tom, aké sociálne služby sa v súčasnosti poskytujú vo Vašom meste alebo obci.
- * Zistujte medzi svojimi známymi, či inými ľuďmi, ktoré sociálne služby považujú za najpotrebnejšie, o aké by mali v súčasnosti, či blízkej budúcnosti záujem.

Kapitola 2.5

Kompetenčný model a financovanie sociálnych služieb

Zameranie kapitoly:

Predstaviť kompetencie kľúčových subjektov sociálnej správy na úseku sociálnych služieb (ministerstvá, regionálna a miestna samospráva, jednotlivci, rodina, iné subjekty) pri uplatňovaní práva na sociálnu službu; popísať financovanie sociálnych služieb; predstaviť cyklický proces centralizácie – decentralizácie – recentralizácie kompetencií v sociálnych službách.

V sociálnych službách sa angažujú rôzni *kľúčoví aktéri*. V úvode druhej časti učebnice sme popísali ich možné pozície a záujmy v rámci akčného poľa sociálnych služieb. Niektorým z nich priamo právna úprava zaručuje potrebné práva, zároveň ich zaväzuje určitými povinnosťami tak, aby sa účinne naplňovalo právo ľudí na poskytnutie sociálnej služby v situáciách splňajúcich podmienky zákona a aby takto poskytnutá pomoc bola účinná a efektívna. Zákon ich nazýva ako *účastníkov právnych vzťahov* pri poskytovaní sociálnych služieb. Patria medzi nich:

- občan/cudzinec ako prijímateľ sociálnej služby,
- (verejný alebo neverejný) poskytovateľ sociálnej služby,
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR ako ústredný orgán štátnej správy, do agendy ktorého sociálne služby ako súčasť sociálnej ochrany patria),
- obec (teda aj mesto),
- vyšší územný celok,
- partnerstvo (partnerstvo sociálnej inklúzie, ak sa založí na účely podpory sociálnej inklúzie ľudí formou sociálnych služieb).

Do sociálnych služieb vstupujú ako kľúčoví aktéri aj *iné významné subjekty*, aj keď nie v pozícii priamych účastníkov právnych vzťahov. Sú to napr. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a jeho výkonné zložky (úrad práce, sociálnych vecí a rodiny), Sociálna poisťovňa, zdravotné poisťovne, školské zariadenia, daňové úrady, ktoré sú viazané súčinnosťou pri poskytovaní potrebných informácií pre účely sociálnych služieb. V tejto oblasti sa angažujú aj mimovládne organizácie, užívateľské a klientske organizácie, univerzitné a iné výskumné a vzdelávacie pracoviská, či médiá. Príkladom možno uviesť *Asociáciu poskytovateľov sociálnych služieb v SR*⁴⁶, ktorá funguje ako nezávislé, profesné a záujmové združenie organizácií poskytujúcich sociálne služby. Vykonáva nielen významnú osvetovo-vzdelávaciu činnosť, ale pôsobí aj ako partner pri iniciovaní, príprave a realizovaní potrebných zmien v oblasti sociálnych služieb. Rozličné angažované subjekty sa sebe vlastným spôsobom zasadzujú za najlepšie využívanie možností, ktoré spoločnosť v aktuálnej fáze svojho spoločensko-ekonomického vývoja ponúka v oblasti sociálnych služieb pre osoby v nepriaznivých sociálnych situáciách.

2.5.1 Kompetencie kľúčových aktérov

Pri stanovovaní základného kompetenčného modelu na úseku sociálnych služieb budeme vychádzať zo schémy č. 4.

Kompetencie (pôsobnosť, povinnosti) v oblasti sociálnych služieb v najširšom kontexte vychádzajú z rámcových kompetencií, ktoré Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej len MPSVR SR) určuje základný kompetenčný zákon⁴⁷, regionálnej samospráve zákon o samosprávnych krajoch⁴⁸ a miestnej samospráve zákon

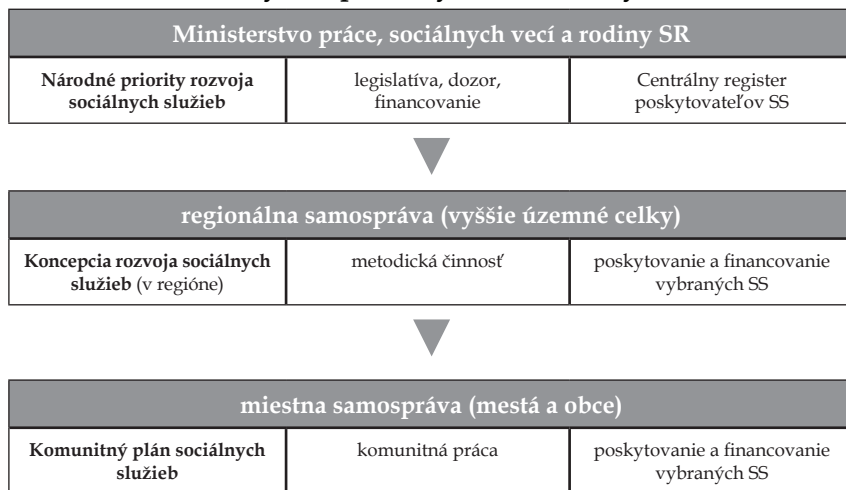
46 Viac sa o APSS v SR dozviete na stránke: <http://www.ssss.sk/o-asociacii>

47 Zákon č. 571/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

48 Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov

o obecnom zriadení⁴⁹. Zákon o sociálnych službách tieto rámcové kompetencie na úseku sociálnych služieb bližšie špecifikuje.

Schéma č. 4: Základný kompetenčný rámec sociálnych služieb



Vysvetlivka: SS - sociálne služby

Zdroj: autorka

1) Kompetencie MPSVR SR

Kompetenčný zákon vymedzuje MPSVR SR ako ústredný orgán štátnej správy aj pre oblasť sociálnej pomoci. Pre oblasť sociálnych služieb túto všeobecnú kompetenciu zákon o sociálnych službách bližšie špecifikuje najmä ako oblasť strategickej a koncepcnej činnosti, hodnotiacej činnosti a činnosti dohľadu.

Primárnou úlohou ministerstva na úseku sociálnych služieb je vytvárať také základné podmienky pre osov zo sociálnych služieb, ktoré sú *porovnateľné* pre všetkých ľudí na území Slovenska ako účastníkov právnych vzťahov sociálnych služieb. Sú nimi nielen občania SR,

⁴⁹ Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

ale za presne definovaných podmienok aj cudzinci, ich rodinní príslušníci, či zahraniční Slováci zdržiavajúci sa na Slovensku.

V rámci svojej strategickej a koncepcnej činnosti na tento účel ministerstvo vypracováva celonárodný dokument „Národné priority rozvoja sociálnych služieb“⁵⁰, ktorý je základom pre ďalšiu koncepcnú a výkonnú prácu na regionálnej a miestnej úrovni. Pri vypracovávaní dokumentu dôsledne nadväzuje na záväzky vyplývajúce pre Slovensko z medzinárodných dokumentov a zabezpečuje medzinárodnú spoluprácu v tejto oblasti. Vykonáva aj činnosti zamerané na oblasť *kvality a vzdelávania* v sociálnych službách, konkrétne na proces hodnotenia podmienok kvality poskytovaných sociálnych služieb, určovanie obsahu a rozsahu odbornej prípravy pre pracovné činnosti vykonávané v sociálnych službách a na zabezpečovanie, či vyhodnocovanie procesov akreditácie vzdelávacích programov v oblasti sociálnych služieb a iných špecializovaných činností. Okrem toho ministerstvo vedie *Centrálny register poskytovateľov sociálnej služby*⁵¹ (vrátane tých, ktorí boli z Registra vymazaní). Súčasťou stratégie zabezpečovania „porovnateľných východiskových podmienok pre všetkých“ je aj *vykonávanie dohľadu* nad poskytovaním sociálnych služieb tak, aby boli zabezpečené v súlade s rešpektovaním dôstojnosti a ľudských práv osôb v nepriaznivej sociálnej situácii. Od roku 2012 sa v rámci recentralizačného procesu stalo súčasťou kompetencií ministerstva aj poskytovanie *finančného príspevku* obciam a neverejným poskytovateľom na poskytovanie vybraných druhov sociálnych služieb.

2) Kompetencie vyšších územných celkov

Zákon o samosprávnych krajoch všeobecne zaväzuje vyššie územné celky starostlivosťou o všestranný rozvoj územia a potreby

50 Prvé Národné priority boli prijaté v júni 2009. Dostupné na:

<http://www.employment.gov.sk/narodne-priority-rozvoja-socialnych-sluzieb-pdf.html>

51 Centrálny register dostupný na adrese: <http://www.employment.gov.sk/CRP/>

jeho obyvateľov, a to aj zabezpečením tvorby a plnenia programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja územia. V oblasti sociálnych služieb sa tieto záväzky konkretizujú vo forme koncepcnej činnosti, činnosti posudzovania a rozhodovania o vybraných druhoch sociálnych služieb a ich poskytovaní, či zabezpečovaní poskytovaní. Súčasťou kompetencií regionálnej samosprávy je aj *registrácia* poskytovateľov sociálnych služieb v regióne a ich prijímateľov a spolupráca pri spracovávaní štatistických prehľadov o vývoji sociálnych služieb.

Vyššie územné celky pripravujú *dokument* „Koncepcia rozvoja sociálnych služieb“ pre príslušný región. Dokument vychádza z Národných priorít rozvoja sociálnych služieb platných pre celé Slovensko a zároveň je základom pre prípravu komunitných plánov na miestnej úrovni. Regionálna samospráva je rovnako významným *poskytovateľom* vybraných druhov sociálnych služieb. Ide o služby útulku, domova na pol ceste, zariadenia núdzového bývania, zariadenia dočasnej starostlivosti o deti, zariadenia podporovaného bývania, rehabilitačného strediska, domova sociálnych služieb, špecializovaného zariadenia a integračného centra. Zabezpečuje aj poskytovanie tlmočnickej služby, či sociálneho poradenstva. Okrem týchto obligatórnych (povinných) služieb môže regionálna samospráva fakultatívne zabezpečovať aj poskytovanie iných druhov sociálnych služieb. Pre všetky poskytované sociálne služby vykonáva komplexnú *posudkovú činnosť* (lekársku i sociálnu). V prípade, že si v rámci uplatňovania práva na výber poskytovateľa klient vyberie sociálnu službu u neverejného poskytovateľa, samospráva ju u neho objednáva. Na tento účel neverejnemu poskytovateľovi *poskytuje finančný príspevok*. Ako je z prehľadu zrejmé, regionálna samospráva je zodpovedná za významnú časť rezidenčnej starostlivosti poskytovanej v rámci sociálnych služieb a to najmä pre osoby s ťažkým zdravotným postihnutím.

Príklad: Vývoj odborných diskusií k rozdeleniu kompetencií regionálnej a miestnej samosprávy v oblasti sociálnych služieb

Pred prijatím zákona o sociálnych službách sa veľa diskutovalo o tom, ako rozdeliť kompetencie na úseku sociálnych služieb medzi regionálnu a miestnu samosprávu tak, aby niektoré druhy sociálnych služieb neboli pokrývané duplicitne a iné nechýbali. Uvažovalo sa, že všetky pobytové (rezidenčné) služby by mali byť decentralizované na regionálnu samosprávu, nakoľko táto mala s nimi aj v predchádzajúcom období skúsenosti. Na miestnu úroveň by boli decentralizované všetky terénne a ambulantné sociálne služby, služby vykonávané v domácom prostredí, s ktorými mali mestá a obce rozsiahle skúsenosti. Napokon sa využil zmiešaný model s profilovým orientovaním regionálnej samosprávy na osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a miestnej samosprávy na staršie osoby. Iné cieľové skupiny boli a dodnes sú voči týmto skupinám zastúpené minoritne. Diskusie o pôvodnom zámere sa v súčasnosti opätovne obnovujú berúc do úvahy pomerne slabú vybavenosť a ekonomickú silu miest, no najmä menších obcí, ktorých je na Slovensku väčšina, pokrývať potreby v oblasti rezidenčnej starostlivosti.

3) Kompetencie miest a obcí

Zákon o obecnom zriadení zaväzuje mestá a obce povinnosťou utvárať a chrániť zdravé podmienky na zdravý spôsob života a prácu ich obyvateľov. V rámci takto všeobecne vymedzenej kompetencie zaväzuje zákon o sociálnych službách obce a mestá viacerými kľúčovými kompetenciami. Predovšetkým sú zodpovedné za vytváranie podmienok pre komunitný rozvoj, za posudzovanie odkázanosti, rozhodovanie a poskytovanie vybraných druhov sociálnych služieb, za vedenie evidencie ich prijímateľov a rovnako za spoluprácu s príslušnými orgánmi (napr. MPSVR SR, Štatistickým úradom SR) na štatistické účely v oblasti sociálnych služieb.

Na základe príslušnej regionálnej Koncepcie rozvoja sociálnych služieb spracováva obec/mesto dokument „Komunitný plán sociálnych služieb“, v ktorom popisuje východiskové sociálno-ekonomické parametre svojho územia (počet obyvateľov, ich ve-

kovú a ekonomickú štruktúru), potrebnosť obyvateľov z hľadiska rozličných typov sociálnych intervencií (vrátane sociálnych služieb), pokrytie tejto potrebnosti existujúcou štruktúrou služieb a dizajnovanie procesov na dosiahnutie súladu medzi potrebami a službami z hľadiska udržateľného rozvoja mesta a obce. Pri tvorbe komunitných plánov spolupracujú mestá a obce so zástupcami obyvateľov, občianskymi združeniami, inými významnými subjektmi (napr. kľúčovými zamestnávateľmi), rovnako s vysokoškolskými pracoviskami.

Príklad: Spolupráca pri príprave Komunitného plánu mesta Prešov
V júni 2009 predstavilo mesto Prešov ako jedno z prvých miest na Slovensku vlastný Komunitný plán sociálnych služieb na roky 2009-2011 s výhľadom na roky 2012-2014. Do jeho prípravy sa zapojilo celkovo 98 organizácií zo štátnej správy, zástupcov komunít, občianskych združení, poskytovateľov sociálnych služieb a iných významných aktérov. Analytickú časť ku Komunitnému plánu spracovala Prešovská univerzita, ktorá na tento účel realizovala výskum o potrebách obyvateľov Prešova v oblasti sociálnych služieb.

Mestá a obce sú zodpovedné za posudzovanie odkázanosti a poskytovanie týchto druhov sociálnych služieb: nocľaháreň, nízkoprahové denné centrum, nízkoprahové denné centrum pre deti a rodinu, zariadenie pre seniorov, zariadenie opatrovateľskej služby, denný stacionár, opatrovateľskú službu, prepravnú službu a odľahčovaciu službu. Podobne ako v prípade regionálnej samosprávy, aj miestna samospráva môže fakultatívne zabezpečovať poskytovanie iných druhov sociálnych služieb ako tých, ktoré má obligatórne stanovené v zákone. Rovnako poskytuje finančné príspevky verejným poskytovateľom v prípade, že si ich klienti vyberú ako poskytovateľov sociálnych služieb. Z prehľadu je zrejmé, že v kompetenciách miestnej

samosprávy prevažujú sociálne služby poskytované ambulatnou alebo terénnou formou. Jasný je v súčasnosti dôraz na starostlivosť poskytovanú starším ľuďom, pre ktorých sa na tejto úrovni poskytujú aj pobytové (rezidenčné) sociálne služby formou zariadenia pre seniorov a zariadenia opatrovateľskej služby.

Osobitnou kompetenciou miestnej samosprávy je *depistážna činnosť*, teda vyhľadávanie osôb v nepriaznivých sociálnych situáciách, ktorým treba poskytnúť sociálne služby. Ide o zabezpečovanie primárnej, čiastočne aj sekundárnej prevencie, na ktorú však doposiaľ spravidla obce a mestá nemajú dostatok finančno-organizačných zdrojov. Ich sociálna práca na úseku sociálnych služieb má prevažne kuratívnu podobu, t.j. realizuje sa vtedy, ak sa osoba v nepriaznivej sociálnej situácii už nachádza a sama aktívne žiada o poskytnutie sociálnej služby.

2.5.2 Financovanie sociálnych služieb

Sociálne služby sú typickým príkladom *viacdrojového financovania*. V odbornej literatúre sa stále častejšie hovorí o tzv. *verejno-súkromnom mixe* financovania, ktorý v súčasnosti podstupuje v európskych krajinách významné zmeny. Nejde pritom len o spravodlivé rozdeľovanie verejných zdrojov na rozličné druhy sociálnych služieb pre rozličné cieľové skupiny, ale aj o vťahovanie privátnych zdrojov do ich financovania (Huber, 2007). Potreba kombinovaného viacdrojového financovania vyplýva zo subsidiárnej pozície sociálnych služieb v systéme sociálnej ochrany, zo závislosti na redistribučných mechanizmoch, ktorými sa aj tak pokrýva len časť prostriedkov potrebných na ich financovanie. Viacdrojovosť je vynútená aj rastom dopytu po sociálnych službách spojeným najmä s demografickým vývojom, rovnako ako so záujmom o čo najvyššiu kvalitu a možnosť slobodného rozhodovania užívateľov v oblasti sociálnych služieb (Rodrigues, Schmidt, 2010).

Financovanie sociálnych služieb sa v súčasnosti na Slovensku riadi určitými *princípami*:

- kombinácia verejných (štátnych, regionálnych, miestnych) zdrojov so zdrojmi (príjmom a majetkom) užívateľa sociálnej služby a jeho rodiny,
- vyživovacia povinnosť členov rodiny pri spolufinancovaní sociálnych služieb,
- ochrana príjmu užívateľa a jeho rodiny pred neprimerane vysokou úhradou za sociálnu službu,
- preferencia vybraných druhov sociálnych služieb na miestnej úrovni pre účely štátneho spolu-financovania,
- možnosť samoplatcovstva v sociálnych službách,
- využívanie iných zdrojov pre financovanie.

Rešpektujúc tieto princípy sú na Slovensku sociálne služby financované z:

- verejných zdrojov (z MPSVR SR vo forme finančného príspevku pre obce na poskytovanie napr. služieb nocľahárne, útulku, domova na pol ceste, zariadenia pre seniorov, zariadenia opatrovateľskej služby; z rozpočtov regionálnej a miestnej samosprávy),
- z úhrady za poskytovanie sociálnej služby od jej prijímateľa, príp. od jeho rodiny,
- z darov,
- z výsledkov hospodárenia poskytovateľov sociálnych služieb,
- z príjmu zo sociálneho podniku, príp. iného príjmu.

Výšku úhrady za konkrétny druh sociálnej služby pre jej prijímateľa u verejného poskytovateľa stanovuje vo svojom *všeobecne záväznom nariadení* vyšší územný celok alebo obec/mesto. Aj keď sa na tento účel berie do úvahy príjem a majetok prijímateľa, prípadne príjem a majetok výživou povinných členov rodiny (rodičov nezapotrebných detí, či naopak dospelých detí rodičov, či manželských

partnerov), zákon presne vymedzuje, ako sú príjem a majetok „chránené“ v prípade, že sú nízke a nedostatočné na platenie plnej výšky úhrady.

V prípade, že obec/mesto alebo vyšší územný celok nemajú zriadenú sociálnu službu, ktorú sú povinní svojim obyvateľom poskytovať a keď si túto službu občania vybrali u neverejného poskytovateľa, potom im na uvedený účel poskytujú finančné príspevky, konkrétne (1) *finančný príspevok pri odkázanosti na pomoc inej osoby pri úkonoch sebaobsluhy*, a (2) *finančný príspevok na prevádzku* a (3) *finančný príspevok na zabezpečenie poskytovania sociálnej služby neverejným poskytovateľom*. Miestna samospráva (podobne ako regionálna) „nakupujúca“ potrebné služby pre svojich obyvateľov takýmto spôsobom je povinná pravidelne kontrolovať účelnosť využívania takto poskytnutých prostriedkov, nakoľko uvedený systém ju nezbavuje konečnej zodpovednosti za uplatňovanie práva občanov na sociálnu službu poskytovanú v príslušnej kvalite.

Do pozornosti

Pôvodná úprava zákona o sociálnych služieb z roku 2009 neposkytovala verejným a neverejným poskytovateľom rovnakú pozíciu pri financovaní ich sociálnych služieb. Obec mohla zabezpečovať požadovanú sociálnu službu cez neverejného poskytovateľa len v prípade, že ju nemohla zabezpečiť cez vlastného „verejného“. Tým sa dostávali neverejní poskytovatelia do marginalizovanej pozície, čím sa znižovala medzi poskytovateľmi zdravá konkurencia na princípe kvality. Ústavný súd označil v auguste 2010 takúto právnu úpravu a prax za protiústavnú, diskriminujúcu nielen neverejných poskytovateľov, ale najmä jednotlivcov pri uplatňovaní ich práva na výber poskytovateľa sociálnej služby. V súlade s týmto nálehom bol upravený zákon o sociálnych službách. Rovnoprávne postavenie verejných a neverejných poskytovateľov sa od roku 2011 stalo jednou z politických priorít vlád na úseku sociálnych služieb.

Súčasťou najnovšieho vývoja v oblasti financovania sociálnych služieb je aj zavedenie systému *samoplatcovstva*. Umožňuje sa v prípade, že na účely financovania sociálnej služby pre konkrétneho odkázaného človeka sa neposkytujú žiadne verejné zdroje a náklady spojené so službou si v plnej miere dobrovoľne hradí sám. V takomto prípade nepodlieha žiadateľ o sociálnu službu ani povinnosti podstúpenia procedúr komplexného lekárskeho a sociálneho posudzovania, čo výrazne zjednodušuje proces začatia poskytovania sociálnej služby. Táto však naďalej spĺňa kritériá služby poskytovanej vo verejnom záujme.

Príklad: Vplyv projektu INTERLINKS na národnú legislatívu

V rokoch 2009-2011 bolo Slovensko zapojené do prestížneho vedecko-výskumného európskeho projektu INTERLINKS financovaného v rámci 7. Rámcového programu EU. Na účely projektu bol na Slovensku zriadený tzv. Národný panel expertov/tiek, ktorý v rámci svojej odbornej práce spracoval Policy brief „Udržateľné financovanie sociálnych služieb pre starších ľudí – vybrané otázky“⁵². Autorský kolektív v ňom zdôvodnil opodstatnenosť systému samoplatcovstva v sociálnych službách, čo napokon ovplyvnilo národnú legislatívu smerom k jeho zavedeniu od roku 2012.

2.5.3 Kompetenčný cyklus v sociálnych službách

Popísali sme kompetencie kľúčových aktérov sociálnych služieb, ktoré sú vyvrcholením procesu decentralizácie na tomto úseku verejného záujmu. Napriek pozitívnym efektom decentralizačného procesu zmocňujúcim ľudí a samosprávu (regionálnu a miestnu) k ovplyvňovaniu rozhodnutí týkajúcich sa systému sociálnych služieb, procesy a výsledky decentralizácie neznamenajú vždy stabilné pomery kompetenčného rozdelenia v tejto oblasti sociálnej správy.

52 Policy brief dostupný na: <http://www.ivpr.gov.sk/IVPR/images/IVPR/Interlinks/PB2.pdf>

Garancia práva na osov ľudí zo sociálnych služieb posilnená dôrazom na zvyšovanie ich kvality, na jednej strane, v kombinácii s tlakom na samosprávne orgány vytvárať reálne podmienky na napĺňanie tohto práva, na strane druhej, viedli v poslednom období vo viacerých krajinách k prijímaniu nových kompetencií na úseku sociálnych služieb na centrálnej (národnej) úrovni, teda k *centralizácii*.

Príklady: Centralizácia v službách dlhodobej starostlivosti

V roku 2009 anglická vláda zorganizovala veľkú celonárodnú diskusiu o starostlivosti (The Big Care Debate), aby vytvorila férový priestor pre všetkých kľúčových aktérov vyjadrovať sa k smerovaniu a možnostiam budúceho financovania dlhodobej starostlivosti. Nemecko v roku 1996 centralizovalo financovanie dlhodobej starostlivosti zavedením povinného poistenia pre tento typ sociálneho rizika. V Holandsku funguje národná agentúra, ktorá sa systematicky venuje hodnoteniu potrieb dlhodobej starostlivosti. Prejavom centralizácie je aj vytváranie národných systémov manažmentu kvality v sociálnych službách.

Vývoj v oblasti sociálnych služieb prináša však aj situácie, kedy predtým decentralizovaná kompetencia sa z nejakých dôvodov opätovne centralizuje tak, aby sa zamedzilo ohrozeniu práv a právom chránených záujmov ľudí odkázaných na sociálne služby. Vtedy hovoríme o *recentralizácii*.

Príklad: Recentralizácia vo financovaní sociálnych služieb na Slovensku

Od 50. rokov 20. storočia sa na Slovensku sociálne služby ako súčasť jednotného systému sociálneho zabezpečenia výrazne centralizovali. Zabezpečovali ich, financovali a metodicky riadili národné výbory. Od 90. rokov minulého storočia boli postupne zavádzané určité decentralizačné opatrenia v súlade s myšlienkou „poskytovanie a riadenie bližšie k ľuďom“, ktoré sa na úseku poskytovania sociálnych služieb završili v roku

2004. Zákonom o sociálnych službách od roku 2009 prešlo aj financovanie sociálnych služieb definitívne na samosprávne orgány (obce a vyššie územné celky) ako ich originálna kompetencia, a to bez ukončenej fiškálnej decentralizácie. Uvedený vývoj spôsobil v rokoch 2009-2011 kolaps v poskytovaní sociálnych služieb a vynútil si prijatie viacerých nesystémových opatrení (napr. štátnu refundáciu nákladov na nové kompetencie pre mestá a obce). V snahe riešiť vzniknutú situáciu štát od roku 2012 čiastočne recentralizoval ich financovanie. K strategickej, legislatívnej, metodologickej a kontrolnej činnosti mu pribudla kompetencia financovania vybraných druhov sociálnych služieb formou finančného príspevku poskytovaného obciam a neverejným poskytovateľom.

Procesy centralizácie, decentralizácie a recentralizácie v sociálnych službách nemožno od seba vzájomne oddeľovať, či ich voči sebe vyhraňovať. Vzťahy medzi nimi majú reflexívnu a cyklickú povahu (vytvárajú akýsi „kompetenčný cyklus“) prejavujúcu sa dynamickými zmenami v kompetenčných vzťahoch a pozíciách subjektov sociálnej správy, s ohľadom na potreby ľudí a sociálno-ekonomické možnosti spoločnosti podporovať ich uspokojovanie. Jednotlivé fázy cyklu sú kontextovo podmienené, t.j. k recentralizovej kompetencii treba pristupovať ako k novej kvalite, ktorá nie je totožná s pôvodnou centrálnou kompetenciou, nakoľko je zavádzaná a uplatňovaná v nových spoločenských podmienkach.

2.5.4 Záverečná reflexia k otázkam financovania sociálnych služieb

Sociálne služby sú (a to nielen na Slovensku) založené primárne na princípoch solidarity a subsidiarity a udržiavaní rovnováhy medzi nimi. Spôsobom súčasného uplatňovania týchto princípov a narušania potrebnej rovnováhy možno vysvetliť zdroje viacerých problémov vo financovaní sociálnych služieb.

Najširšia *solidarita* v sociálnych službách formou ich povinného kofinancovania z verejných zdrojov, osobitne zo zdrojov miest, obcí

a vyšších územných celkov, vyžaduje systémové riešenie otázky účelovo viazaných finančných prostriedkov na oblasť sociálnych služieb v rozpočtoch týchto samosprávnych jednotiek (realizáciu tzv. fiškálnej decentralizácie). Delegovanie originálnych kompetencií na úseku sociálnych služieb na samosprávu od roku 2009 však nebolo sprevádzané týmto krokom, čo od počiatku výrazne zneisťovalo a dodnes zneisťuje ako samotnú samosprávu pri plnení jej kompetencií, tak ľudí pri uplatňovaní ich práva na sociálnu službu v rozličných typoch nepriaznivých sociálnych situácií. Výsledkom je prax, kedy samosprávne orgány často povyšujú princíp subsidiarity v sociálnych službách nad právo jedinca na sociálnu službu a všeobecnú solidaritu. Odkázané osoby a ich rodiny sú tlačení k svojpomoci, resp. pomoc formou sociálnych služieb je poskytovaná na najnižšej možnej úrovni.

Druhým aspektom tejto nerovnováhy je málo efektívny, priam neúčinný systém uplatňovania *subsidiarity* v sociálnych službách, najmä v podobe vťahovania súkromných zdrojov poberateľov sociálnych služieb a ich príbuzných do financovania sociálnych služieb v rámci plnenia vzájomnej vyživovacej povinnosti. Doterajší vývoj v sociálnych službách reaguje na vzniknutý stav zavádzaním stále prísnejších a dôslednejších spôsobov zohľadňovania príjmu a majetku príbuzných osôb. Snahou je zabrániť účelovému (oportunistickému) správaniu niektorých rodín v nakladaní s majetkom odkázanej osoby (napr. bytom, domom, chatou, záhradou), ktorým sa chcú vyhnúť alebo minimalizovať podiel účasti na platení úhrady napr. za pobytovú službu poskytovanú ich príbuznému.

Krátko z výskumu

V našom výskume sme za zaujímali, či by respondenti a respondentky považovali za správne zaväzovať členov rodiny, ktorým darovala odkázaná osoba nejakú nehnuteľnosť, aby sa podieľali na úhrade za sociálnu službu pre obdarovaného. Za správne to považovalo až 70% opýtaných (Repková, 2011b).

Problematika financovania sociálnych služieb predstavuje samozrejme širšiu otázku. Súvisí s postojmi širokej verejnosti k spoločenskej medzigeneračnej solidarite a k deľbe zdrojov a príležitostí pre rozličné cieľové skupiny (pre osamostatňujúcich sa mladých ľudí, zakladajúce rodiny, rodiny a jednotlivcov „stredného veku“, či starších jednotlivcov a dôchodcovské rodiny). Úlohu zohráva aj pripravenosť aktérov sociálnych služieb učiť sa novým veciam a postupom a inšpirovať sa dobrou domácou, či medzinárodnou praxou.

Príklad: Financovanie sociálnych služieb – „problém v kontexte“
Zvykne sa uvádzať, že „za problémami v sociálnych službách je vždy otázka nedostatočného financovania z verejných zdrojov“. Čo však toto tvrdenie znamená?

Napr. podľa výsledkov výskumov v ČR poskytovatelia sociálnych služieb považovali nedostatok financií za najčastejšie označovaný problém pri zabezpečovaní pobytových služieb (Bareš, 2010). Vo výskume L. Průšu (2010) však nebola z pohľadu klientov najvýraznejšou prekážkou finančná nedostupnosť služieb, ale ich nedostatočná kapacita. Do tretice, vo výskume L. Brichtovej (2011) boli finančné otázky sociálnych služieb hodnotené samosprávnymi orgánmi približne na rovnakej úrovni dôležitosti ako tie, ktoré boli zamerané na prípravu vyrovnaného a stabilného legislatívneho prostredia. Navyše, tie samosprávne orgány, ktoré pripisovali otázke budovaniu kapacít na úseku sociálnych služieb väčšiu pozornosť, ktoré zdôrazňovali nevyhnutnosť vlastného zdokonaľovania (napr. na úseku projektového riadenia a zhodnocovania medzinárodnej dobrej praxe), tieto vnímali situáciu v sociálnych službách menej problematicky.

Nie je teda vždy jednoduché určiť, či je nedostatok zdrojov príčinou problémov v poskytovaní sociálnych služieb alebo naopak, či je dôsledkom celkového prístupu zodpovedných orgánov k tejto oblasti verejného záujmu. Prax jasne ukazuje, že viac verejných financií do sociálnych služieb neprináša automaticky ich vyššiu dostupnosť a kvalitu.

Otázky:

- ? Aký je rozdiel medzi účastníkmi právnych vzťahov v sociálnych službách a aktérmi sociálnych služieb?
- ? Aká je úloha univerzitných pracovísk pri rozvoji sociálnych služieb na jednotlivých úrovniach?
- ? V čom spočíva princíp „kompetenčného cyklu“ v sociálnych službách? Popíšte ho na konkrétnom príklade.

Úlohy:

- * Zistite na svojom obecnom/mestskom úrade, aké fakultatívne sociálne služby poskytuje pre svojich občanov.
- * Zaujímajte sa o skúsenosti Vašich známych s financovaním sociálnych služieb, osobitne s uplatňovaním vzájomnej vyživovacej povinnosti na tento účel. Otvorene s nimi o uvedenej otázke diskutujte.

Kapitola 2.6

Kvalita v sociálnych službách

Zameranie kapitoly:

Predstaviť význam problematiky kvality v sociálnych službách, mechanizmy podpory manažmentu kvality prostredníctvom národnej legislatívy; sprostredkovať vybrané príklady manažmentu kvality.

Odborníci a odborníčky pristupujú ku kvalite v službách poskytovaných vo verejnom záujme (teda aj v sociálnych službách) ako k jednej z ultimatívnych hodnôt, na ktorých sú tieto služby v rámci

európskeho sociálneho modelu postavené (Huber, 2006), ako k ceste ochrany zraniteľných sociálne odkázaných osôb (Dušek, Terbr, 2010). Podľa L. Musila a kol. (2009), H. Niesa et al. (2010) sa pojem kvalita postupne stáva jedným z najfrekvencovanejších pojmov v odborných diskusiách o sociálnych službách, a to v dvoch súvisiacich rovinách:

- 1) meranie kvality v kontexte *minimálnych štandardov* kvality a ich overovania. Centrálnym pojmom je v tomto prípade pojem „štandardy kvality“ ako súčasť konceptu optimálnych služieb.

Príklad: Štandardy kvality v zariadeniach sociálnych služieb - iniciatíva Bratislavského samosprávneho kraja

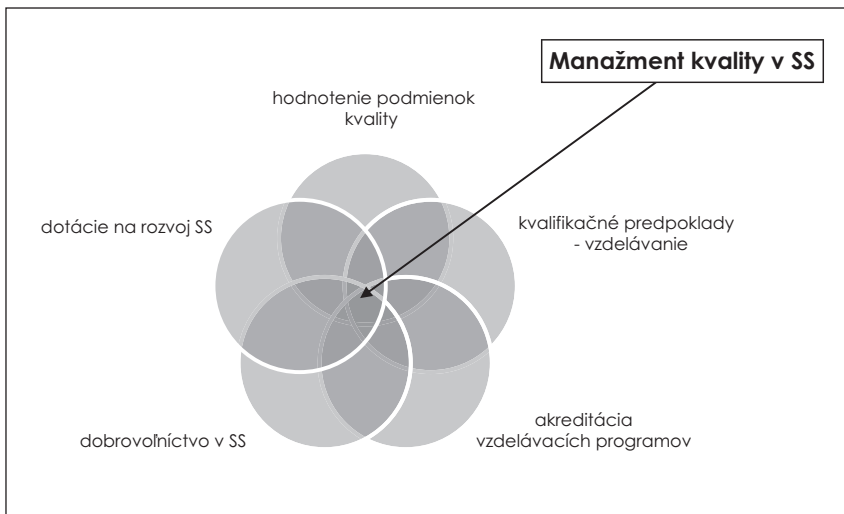
Príkladom iniciatívy na spracovanie regionálnych štandardov kvality pre vybrané pobytové zariadenia sociálnych služieb pre osoby odkázané na pomoc inej osoby je iniciatíva Bratislavského samosprávneho kraja. V apríli 2010 začala príprava na tomto dokumente vtiahnutím širokého okruhu kľúčových aktérov (Rady pre poradenstvo v sociálnej práci, zástupcov užívateľov sociálnych služieb, verejných a neverejných poskytovateľov sociálnych služieb). Materiál bol prijatý poslancami Zastupiteľstva BSK na rokovaní dňa 9.12.2011. Celý materiál je dostupný na adrese: <http://www.obeczavod.sk/wp-content/uploads/Podmienky-kvality-socialnych-sluzieb-v-kompetencii-BSK.pdf>

- 2) zvyšovania kvality ako špecifickej cesty k *sústavnému zlepšovaniu* sociálnych služieb. Táto úroveň je širším cieľom, súvisiacim so snahou organizácie poskytujúcej sociálne služby dospieť k excelentnosti, teda výnimočnému postaveniu v rámci trhu poskytovateľov sociálnych služieb.

Na Slovensku neexistujú na centrálnej (národnej, legislatívnej) úrovni štandardy kvality v sociálnych službách spracované v tom zmysle, že by určovali minimálne referenčné hodnoty (štandardy, benchmarky) pre rozličné aspekty sociálnych služieb záväzné pre

všetkých poskytovateľov. Preto vzniká často dojem, že sa problematike kvality v sociálnych službách slovenská národná legislatíva nevenuje. Reálna kvalita a jej manažment sa však týkajú činnosti konkrétnych poskytovateľov sociálnych služieb. Úlohou centrálnej úrovne je najmä vytvárať kontrolné mechanizmy, aby poskytovatelia, bez ohľadu na ich právnu formu, boli viazaní povinnosťami dodržiavať určité pravidlá stanovené na centrálnej úrovni (Nies et al., 2010). V ďalšom texte stručne predstavíme inštitúty upravené v zákone o sociálnych službách, ktoré slúžia ako národné *kontrolné a podporné mechanizmy* na zabezpečovanie kvality v sociálnych službách. Keďže majú presne definovaný účel a systematickú povahu, sú plnohodnotnou súčasťou politiky sociálnych služieb. Prehľadne ich znázorňuje obrázok č. 7.

Obrázok č. 7: Podporné mechanizmy manažmentu kvality v sociálnych službách na centrálnej úrovni - Slovensko



Zdroj: autorka

Jednotlivým mechanizmom sa budeme venovať podrobnejšie.

2.6.1 Hodnotenie podmienok kvality poskytovanej sociálnej služby

Národná legislatíva nepoužíva pojem štandardy kvality, ale pojem *podmienky kvality poskytovanej sociálnej služby*, ktoré sa hodnotia v troch oblastiach:

- a) procedurálne podmienky (sú zamerané najmä na hodnotenie postupov, spôsobov a pravidiel pri poskytovaní sociálnej služby, vypracovávanie, hodnotenie a revíziu individuálneho rozvojového plánu klientov, vytváranie podmienok pre ich aktivizáciu, pre ich vyjadrovanie sa k úrovni služby),
 - b) personálne podmienky (napr. hodnotenie postupov a pravidiel na prijímanie zamestnancov, ich vzdelávanie, hodnotenie, či poskytovanie supervízie),
 - c) prevádzkové podmienky (napr. vybavenie a bezbariérovosť prostredia poskytovateľa služby, rešpektovanie ľudskej dôstojnosti, hospodárenie, poskytovanie, spracovávanie a dokumentovanie informácií).
- Pre porovnanie uvádzame príklad zo zahraničia.

Príklad: Indikátory hodnotenia výkonov zameraných na výsledok v rezidenčnej starostlivosti

Podľa autorského kolektívu európskeho projektu „Manažment kvality cez indikátory zamerané na výsledky: Smerom k benchmarkingu v rezidenčnej starostlivosti o starších ľudí“ spolufinancovaného z EÚ treba rozlišovať medzi indikátormi zameranými „na proces“ a indikátormi zameranými „na výsledok“ uplatňovaných procesov v zariadeniach rezidenčnej starostlivosti. Celkovo určili 94 na výsledok zameraných indikátorov združených do piatich vecných oblastí (domén): (a) kvalita starostlivosti (ide o indikátory, o ktoré sa zaujímajú obyvatelia zariadení a zamestnanci); (b) kvalita života (indikátory, o ktoré sa zaujímajú obyvatelia zariadení, rodiny, priatelia a zamestnanci); (c) vodcovstvo (indikátory, o ktoré sa zaujíma vedenie zariadenia a zamestnanci); (d) ekonomické výsledky (indikátory, o ktoré sa zaujíma vedenie zariadenia a tí, ktorí ho financujú), a (e) kontext (indikátory, o ktoré sa zaujímajú tí, ktorí zariadenie financujú, tvorcovia legislatívy, dodávatelia služieb, široká verejnosť). Viac pozri: http://www.euro.centre.org/data/progress/PROGRESS_ENGLISH.pdf

Kompetencia hodnotenia podmienok kvality v sociálnych službách pripadá podľa platného zákona MPSVR SR. Pôvodná idea však bola iná.

Zaujímavá informácia: Pôvodný zámer na výkon hodnotenia podmienok kvality a dohľadu na Slovensku

V procese prípravy zákona o sociálnych službách sa dlhšiu dobu uvažovalo o zámere zavedenia špecializovanej sústavy inšpekčných orgánov, tzv. Inšpektorátov sociálnych služieb s kompetenciami v oblasti hodnotenia podmienok kvality v sociálnych službách v kombinácii s výkonom dohľadu nad ich poskytovaním. Malo ísť o organizačnú sústavu porovnateľnú s existujúcou štruktúrou inšpektorátov práce. Z tohto zámeru sa napokon z dôvodu finančno-organizačnej náročnosti navrhovaného riešenia upustilo.

MPSVR SR je viazané vykonávať špecifickú kompetenciu hodnotenia podmienok kvality poskytovaných sociálnych služieb prostredníctvom poverených štátnych zamestnancov a prizvaných odborníkov pre jednotlivé oblasti hodnotenia. Začiatok výkonu tejto kompetencie je však posunutý až na rok 2015 s ohľadom na sťažené podmienky celkového zabezpečovania sociálnych služieb v období ekonomickej krízy a jej pretrvávajúcich účinkov. To však neznamená, že do roku 2015 sa problematike kvality zainteresované subjekty nemajú venovať. Je totiž potrebné prepájať model založený na hodnotení dodržiavania štandardov, ktorý bude realizovať ministerstvo, s modelom trvalého zlepšovania sociálnych služieb založenom na sebahodnotení ich poskytovateľov.

Príklad: Sebahodnotenie v manažérstve kvality ako cesta permanentného zlepšovania sociálnych služieb

Skutočnú kvalitu nevytvára (by nemala vytvárať) „hrozba vykonávania kontroly“ nadriadeným orgánom, ale každodenná činnosť poskytovateľa sociálnej služby a jeho záujem zabezpečiť ju čo najkvalitnejšie. Hodnotenie kvality sa tak stáva vlastným záujmom poskytovateľa. Na tento

účel sa od 90. rokov minulého storočia odporúča využívať v sociálnych službách model CAF (Common Assessment Framework; Spoločný rámec hodnotenia kvality; Šebestová⁵³), ktorý predstavuje dynamický proces sebahodnotenia poskytovateľa sociálnych služieb zameraného na identifikovanie silných a slabých stránok v deviatich kritériách: vodcovstvo; stratégia a plánovanie; zamestnanci; partnerstvo a zdroje, procesy; výsledky vo vzťahu k užívateľovi služby; výsledky vo vzťahu k zamestnancom; výsledky vo vzťahu k spoločnosti; kľúčové výsledky výkonnosti. Samohodnotiaci správa založená na dynamickom popise procesov, ich evidencie (dôkazov) a návrhoch na zlepšenie môže byť základom pre účasť poskytovateľa sociálnych služieb v súťaži „Národná cena Slovenskej republiky za kvalitu“ organizovanej Úradom pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo. Systém CAF ako uznávaný nástroj manažérstva kvality postupne zavádzajú od roku 2008 napr. v Domove sociálnych služieb Hrabiny Nová Baňa. Bližšie pozri: <http://www.dsšhrabiny.sk/system-manazerstva-kvality/>

2.6.2 Kvalifikačné predpoklady a ďalšie vzdelávanie v sociálnych službách

Súčasťou kvality v sociálnych službách je aj kvalifikovanosť zamestnancov a zamestnankýň, ktorí v nich pôsobia a zabezpečenie systému ich permanentného vzdelávania.

Zákon o sociálnych službách vymedzuje okruh *pracovných činností* v oblasti sociálnych služieb a kvalifikačné predpoklady, ktoré sú potrebné pre ich vykonávanie. Ide o tieto činnosti: základné a špecializované sociálne poradenstvo, sociálna práca, supervízia, opatrovanie, tlmočenie, pomoc pri výkone opatrovníckych práv, pracovná terapia, inštruktorstvo sociálnej rehabilitácie, koordinovanie výkonu poskytovania sociálnej rehabilitačnej činnosti. Rovnako určuje, aké

53 Dostupné 01.09.2012 na stránke:
http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/38568/1/SebestovaP_ProcesRiadenia_2008.pdf.

kvalifikačné predpoklady musí mať splnené vychovávateľ a ďalší pedagogický zamestnanec, zdravotnícky zamestnanec, či ten, kto vykonáva lekársku posudkovú činnosť.

Osoba, ktorá vykonáva sociálnu prácu alebo špecializované sociálne poradenstvo, musí mať ukončené vysokoškolské vzdelanie výlučne v odbore sociálna práca. Pri niektorých iných činnostiach (napr. pri základnom sociálnom poradenstve, supervízii, opatrovateľstve či v sociálnej rehabilitácii) prichádzajú na účely splnenia kvalifikačných predpokladov do úvahy aj iné pomáhajúce, príp. iné disciplíny (napr. pedagogika, špeciálna pedagogika, psychológia, či právo). Činnosti v oblasti výchovy a vzdelávania, zdravotníckych činností a lekárskej posudkovej činnosti vykonávané ako súčasť sociálnych služieb sa zabezpečujú kvalifikovanými odborníkmi a odborníčkami výlučne z oblasti pedagogiky a zdravotníctva. Osobitnú pozíciu má pracovná terapia, v rámci ktorej sa očakáva ukončené vzdelanie zodpovedajúce vykonávanej činnosti (napr. v odbore záhradníctvo, aranžérstvo, hrnčiarstvo, maliarstvo) v kombinácii s absolvovaným akreditovaným vzdelávacím kurzom v odbore sociálna práca. Z prehľadu je zrejmé, ako multidisciplinárna je oblasť sociálnych služieb a že ju nemožno zužovať iba na výkon sociálnej práce.

Z hľadiska splnenia kvalifikačných predpokladov sa v sociálnych službách nepripúšťa doplnenie minimálne požadovaného stupňa vzdelania (napr. bakalárskeho alebo magisterského) v rámci tzv. ďalšieho vzdelávania. To je určené, v súlade so zákonom o celoživotnom vzdelávaní⁵⁴, na iný účel. Konkrétne ide o prehlbovanie už nadobudnutej kvalifikácie (stupňa vzdelania dosiahnutého v školskom vzdelávaní), o priebežné udržiavanie, zdokonaľovanie alebo dopĺňanie požadovaných vedomostí alebo schopností potrebných na vykonávanie pracovných činností v rámci sociálnych služieb. Vykonáva sa ako súčasť špecializovaného vzdelávania zabezpečovaného strednými

54 Zákonom č. 568/2009 Z.z. o celoživotnom vzdelávaní v znení neskorších predpisov

alebo vysokými školami, účasťou na školiacich akciách v sociálnej oblasti, na akreditovaných kurzoch, sociálno-psychologických výcvikoch alebo ako pravidelná lektorská, či publikačná činnosť.

2.6.3 Akreditácia vzdelávacích programov

Kvalita v sociálnych službách zabezpečovaná prostredníctvom kvalitného celoživotného vzdelávania ľudí, ktorí sa v nich angažujú, vyvolala aj potrebu nového spôsobu akreditácie vzdelávacích programov. Novým zákonom o sociálnych službách došlo v tejto oblasti k významnému posunu, ktorý sa realizoval dvomi smermi:

- 1) Posilnením kompetencie MPSVR SR ako ústredného orgánu štátnej správy priamo zodpovedného za oblasť sociálnych služieb v oblasti akreditačného procesu, nakoľko v období predtým vykonávalo akreditácie vzdelávacích programov aj pre sociálnu oblasť Ministerstvo školstva SR (terajšie Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR).
- 2) Rozšírením povinnosti akreditácie nielen na vzdelávacie programy, ale aj na iné odborné činnosti, akými sú špecializované sociálne poradenstvo alebo sociálna rehabilitácia.

Na účely prípravy podkladov a vyjadrení pre rozhodovanie ministra práce, sociálnych vecí a rodiny o udelení, neudelení, o zmene, predĺžení alebo odňatí akreditácie funguje na MPSVR SR od roku 2009 *Akreditačná komisia*. Skladá sa zo zástupcov štátnej správy a samosprávy, mimovládneho sektora a univerzitnej pôdy.

Niekoľko zaujímavostí z činnosti Akreditačnej komisie

V období rokov 2009-2010 schválila Akreditačná komisia z celkového počtu 190 žiadostí takmer 100 žiadostí o poskytnutie akreditácie. V 47%-tách šlo o žiadosti na akreditáciu vzdelávacieho programu, zvyšok boli akreditované odborné činnosti. Za zaujímavé možno považovať aj to, že

takmer 80% akreditácií vzdelávacích programov sa týkalo akreditovania „Kurzu opatrovania“. Svedčí to o výraznej dominancii sociálnych služieb zameraných na oblasť dlhodobej starostlivosti a počtu ľudí, ktorí sa v nich chcú angažovať, k čomu potrebujú mať splnený príslušný kvalifikačný predpoklad. Viac pozri:

<http://interlinks.euro.centre.org/model/example/AccreditationOfEducationalProgrammesAndSpecialisedActivitiesForLTCServices>

2.6.4 Dobrovoľníctvo v sociálnych službách

Neodmysliteľnou súčasťou kvality v sociálnych službách sa postupne stáva jej dobrovoľnícky prvok. Dobrovoľníctvo v sociálnych službách patrí k jednej z najrozšírenejších oblastí dobrovoľníctva, v ktorej sa angažujú ľudia rozličného veku. Podľa najnovších reprezentatívnych zistení A. Brozmanovej Gregorovej a kol. (2012) viac ako 23% osôb 15- ročných a starších sa na Slovensku dobrovoľnícky angažuje práve v oblasti sociálnych služieb pre rôzne cieľové skupiny. V rámci formálneho dobrovoľníctva ide najmä o organizovanie aktivít, podujatí a kampaní, rovnako voľnočasových aktivít detí, mládeže, či seniorov. Osobitne sa rozráha dobrovoľníctvo v sektore dlhodobej starostlivosti, v ktorej sa angažujú často starší ľudia. Dobrovoľníci a dobrovoľníčky predstavovali v rokoch 2008-2010 až okolo 30% pracovníkov pôsobiacich u neverejných poskytovateľov sociálnych služieb dlhodobej starostlivosti (Repková, 2012).

Niektorí odborníci poukazujú na nebezpečenstvo tzv. *inštrumentalizácie dobrovoľníckej práce*, kedy sa neplatenou dobrovoľnou prácou dobrovoľníkov a dobrovoľníčok nahrádza nedostatok platených zamestnancov a zamestnankýň, najmä v období ekonomických problémov poskytovateľov sociálnych služieb (Volunteering, 2010). V takomto prípade sa však potiera svojbytná pozícia a funkcia dobrovoľníctva (Frič, Pospíšilová a kol., 2010), jej „pridaná hodnota“ voči profesionálnej platenej práci, čím dobrovoľníctvo oslabuje, resp. strá-

ca svoju primárnu pozíciu katalyzátora kvality v sociálnych službách a smerovania k ich permanentnému zlepšovaniu.

Príklad: Skúsenosť s dobrovoľníckou prácou v zariadení sociálnych služieb

Ako uviedla riaditeľka v nemenovanom zariadení sociálnych služieb so zavedeným dobrovoľníckym programom: „...Úlohou dobrovoľníka v našom zariadení je zdieľať s klientom čas, „otvárať okná a dvere tohto zariadenia“ a prihrávať klientovi témy, ktoré s ním nemôžeme otvoriť my...“ (z výskumu Repkovej, 2012).

2.6.5 Dotácie na nové druhy sociálnych služieb

Podľa zákona o dotáciách v pôsobnosti MPSVR SR⁵⁵ možno poskytovať dotácie na rozličné sociálne prospešné účely. Patria medzi ne aj činnosti na úseku sociálnych služieb a sociálno-právnej ochrany detí a sociálnej kurately, ktoré vykonávajú registrovaní poskytovatelia takýchto služieb. Poskytovateľom je možné na základe predloženej žiadosti poskytovať *účelové dotácie* (pozor, tieto nie sú totožné s finančnými príspevkami, ktoré od roku 2012 poskytuje MPSVR SR na vybrané druhy sociálnych služieb vykonávaných na miestnej úrovni a o ktorých sme hovorili v časti o financovaní sociálnych služieb).

Poskytovanie dotácií ako legitímny nástroj spolufinancovania sociálnych služieb by bolo možné bez porušenia logistickej výstavby textu učebnice zaradiť do časti o financovaní sociálnych služieb (dokonca by sa zdalo, že tam to patrí primárne). Rozhodli sme sa však pre zaradenie tejto problematiky do časti o kvalite, a to minimálne z dvoch dôvodov. Dotácie sú primárne určené na *rozvojové aspekty*

55 Zákon č. 544/2010 Z.z. o dotáciách v pôsobnosti MPSVR SR

sociálnych služieb, ktoré sú znakom kvality a smerovania k trvalému zlepšovaniu, pričom pri rozhodovaní o žiadosti o dotáciu sa na prítomnosť rozvojovej charakteristiky prihliada. Druhý dôvod súvisí s fakultatívnosťou (nenárokovou povahou) dotácií, preto pri ich rozhodovaní zohráva kľúčovú úlohu kvalita spracovaného projektového zámeru. Poskytovatelia sociálnych služieb si touto cestou zlepšujú svoje schopnosti projektového riadenia, ktoré sú významným predpokladom manažérstva kvality v organizáciách sociálnych služieb.

Otázky:

- ? Aký je rozdielom medzi konceptom minimálnych štandardov kvality a konceptom smerovania k sústavnému zlepšovaniu v sociálnych službách?
- ? Aké centrálné inštitúty sa používajú v podmienkach Slovenska k podpore manažmentu kvality v sociálnych službách?

Úlohy:

- * Zaujímajte sa u vybraného poskytovateľa sociálnych služieb vo Vašom okolí, ako sa zaoberá otázkami kvality.
- * Zaujímajte sa o dobrovoľnícku prácu Prešovského dobrovoľníckeho centra a uvažujte o nadviazaní spolupráce.
- * V roku 2011 bolo na MPSVR SR schválených 213 žiadostí o poskytnutie dotácie vo výške viac ako 2,2 mil. €. Navštívte webovú stránku MPSVR SR (www.employment.gov.sk) a zistíte, na čo boli zamerané žiadosti v oblasti rozvoja sociálnych služieb a akým typom subjektov boli dotácie v tejto oblasti poskytnuté.

Kapitola 2.7

Monitoring sociálnych služieb a ich smerovanie na Slovensku

Zameranie kapitoly:

Zosumarizovať vývoj v sociálnych službách na Slovensku od roku 2009 a predstaviť niektoré kľúčové stratégie a zámery, ktoré budú ovplyvňovať vývoj v sociálnych službách a určovať jeho politiku.

MPSVR SR ako ústredný orgán štátnej správy na úseku sociálnych služieb podporovalo od roku 2009 realizáciu systematickej výskumnej činnosti zameranej na oblasť sociálnych služieb, osobitne na monitoring zavádzania a implementácie nových kompetencií, ktoré regionálna a miestna samospráva plnili od tohto obdobia na úseku sociálnych služieb. Výskumne sa v tejto oblasti samozrejme angažovali aj iné pracoviská (napr. univerzity), či mimovládne organizácie (napr. Nadácia na podporu sociálnych zmien SOCIA, či Fórum pre pomoc starším). Na základe dostupných výskumných zdrojov v krátkosti zosumarizujeme, ako sa vyvíjali vybrané aspekty sociálnych služieb na Slovensku od roku 2009. Následne uvedieme niekoľko kľúčových strategických dokumentov a organizačných štruktúr, ktoré budú ovplyvňovať smerovanie sociálnych služieb na Slovensku v najbližšom období.

2.7.1 Sociálne služby na Slovensku vo výskumnej analýze

Opierame sa o výsledky našej predchádzajúcej výskumnej práce (Repková, 2011, 2011c), čiastočne doplnené o výsledky iných autorov a inštitúcií (napr. Fóra na pomoc starším, 2010). Systematický monitoring implementácie nového systému sociálnych služieb na Slo-

vensku za obdobie rokov 2009-2010 poukázal na niektoré zaujímavé skutočnosti.

- *Nesystémové financovanie*

V rokoch 2009-2010 boli približne dve tretiny všetkých nákladov na nové kompetencie miest, obcí a regiónov v oblasti sociálnych služieb pokrývané z mimoriadnych štátnych dotácií poskytovaných refundačným spôsobom (preplatenie už vzniknutých výdavkov). Dotácie sa poskytovali na základe špecifického režimu štátnej pomoci zameranej na prekonávanie dopadov hospodárskej a ekonomickej krízy na slovenskú spoločnosť. Len jedna tretina výdavkov bola financovaná z rozpočtov miest a obcí tak, ako to originálne upravovala platná legislatíva. Aj preto napr. polovica starších respondentov v prieskume Fóra na pomoc starším – národná sieť hodnotila v roku 2010 ako hlavnú príčinu zníženej dostupnosti sociálnych služieb finančné problémy obce.

- *Nízka zapojenosť orgánov miestnej samosprávy do poskytovania sociálnych služieb*

K decembru 2010 dosahoval počet obcí a miest registrovaných ako poskytovatelia sociálnych služieb necelú štvrtinu. Podľa skúseností väčších miest a obcí (najmä krajskej úrovne) sa menšie obce snažili „vyhnúť plneniu“ povinností v oblasti sociálnych služieb, a to nielen z dôvodov finančných, ale aj personálnych a presúvať ich na regionálnu úroveň.

- *Špecifická pripravenosť miestnej a regionálnej samosprávy*

„Drahé“ pobytové služby poskytovala predovšetkým regionálna samospráva, čím využívala svoje kapacity (personálne, organizačné, inštitucionálne) vybudované z predchádzajúceho obdobia. Ak obce a mestá „nakupovali“ sociálne služby pre svojich obyvateľov v inom meste, obci alebo VÚC, najčastejšie šlo práve o pobytové služby, ktoré majú v kompetencii (služby zariadenia pre seniorov). Miestna samospráva preukazovala svoju skúsenosť skôr s opatrovateľskou službou zabezpečenou v do-

mácnosti odkázanej osoby získanou ešte pred účinnosťou novej právnej úpravy.

- *Výrazná dominancia sociálnych služieb dlhodobej starostlivosti (pre staršie osoby a osoby so zdravotným postihnutím)*

Dominanciu sociálnych služieb v oblasti dlhodobej starostlivosti voči iným oblastiam sociálnych služieb (napr. pre osoby bez domova, pre rodiny s deťmi) bolo možné evidovať cez viaceré ukazovatele: cez počty žiadostí o posúdenie odkázanosti na sociálnu službu, cez vynaložené finančné prostriedky, či cez počet verejných a neverejných poskytovateľov, ktorí zabezpečovali jednotlivé druhy sociálnych služieb. Vo všetkých týchto ukazovateľoch pripadalo vyše 70% na oblasť dlhodobej starostlivosti o odkázané staršie osoby a osoby so zdravotným postihnutím.

- *Všeobecná preferencia tradičných druhov sociálnych služieb*

V rokoch 2009-2010 boli na miestnej úrovni najžiadanejšími druhmi sociálnych služieb opatrovateľská služba a zariadenie pre seniorov (takmer 90% z celkového počtu žiadostí o posúdenie odkázanosti). Z nových druhov to boli len postupne sa presadzujúce služby nocľahárne, neskôr nízkoprahové denné centrá a nízkoprahové denné centrá pre deti a rodinu. Tradičný profil sociálnych služieb dominoval aj na úrovni regionálnej samosprávy, kde sa vyše 90% všetkých žiadostí o posúdenie odkázanosti na sociálnu službu týkalo služieb v domove sociálnych služieb.

- *Dominancia sociálnych služieb poskytovaných verejnými poskytovateľmi*

Podľa Centrálného registra poskytovateľov bolo k polovici roku 2011 registrovaných 62% verejných a 38% neverejných poskytovateľov sociálnych služieb. Pomer bol však odlišný v rámci jednotlivých oblastí sociálnych služieb. V službách dlhodobej starostlivosti o odkázané osoby a v podporných službách bolo zastúpenie verejných poskytovateľov najvyššie, v nových oblastiach sociálnych služieb – napr. organizovaných na IKT báze – bolo vyššie zastúpenie neverejných.

- *Dominancia verejných poskytovateľov v tradičných druhoch sociálnych služieb*

Spojenie verejných poskytovateľov s „tradíciami“ malo aj ďalšiu polohu. Nielenže sa častejšie angažovali v tradičných oblastiach sociálnych služieb, zároveň boli v rámci tradičných oblastí výrazne vyššie zastúpení v tradičných druhoch sociálnych služieb – napr. v opatrovateľskej službe, zariadení pre seniorov, či v zariadení opatrovateľskej služby. Naopak, v nových druhoch sociálnych služieb v rámci tejto oblasti – napr. v rehabilitačnom stredisku, požičiavaní pomôcok, pri tlmočnickej službe – bolo ich zastúpenie voči neverejným poskytovateľom nižšie. Ukazuje sa teda, že tradičné oblasti i druhy sociálnych služieb sú doménou verejných poskytovateľov, zatiaľ čo v netradičných (nových) sa angažujú najmä neverejní.

Do pozornosti:

Pripúšťame, že situácia s poskytovaním sociálnych služieb sa medzičasom čiastočne zmenila, k čomu však nemáme potrebnú výskumnú evidenciu, nakoľko Inštitút pre výskum práce a rodiny fungujúci v zriaďovateľskej pôsobnosti MPSVR SR od roku 2011 už monitorovaciu činnosť na úseku sociálnych služieb nevykonáva. Ťažko však možno predpokladať nejaké zásadnejšie zmeny, ak vieme, že doposiaľ nebolo prijaté zásadné rozhodnutia v oblasti fiškálnej decentralizácie a centrálné dotovanie od roku 2012 sa týka len vybraných druhov sociálnych služieb, navyše len na miestnej úrovni.

Problémy a otvorené otázky s poskytovaním sociálnych služieb nemala a nemá len Slovenská republika, ale aj iné európske krajiny. Boli a dodnes sú vyvolané nielen dopadom globálnej finančnej krízy, ale aj demografickým vývojom permanentne zvyšujúcim počet ľudí odkázaných na verejnú pomoc formou sociálnych služieb a zaťažujúcim verejné rozpočty. Preto sú problémy kra-

jín často podobné. Na ilustráciu možno uviesť niekoľko zistení z výskumov o dostupnosti, kvalite a iných súvisiacich otázkach týkajúcich sa sociálnych služieb, osobitne sociálnych služieb pre staršie osoby a osoby so zdravotným postihnutím, v Českej republike. Tieto rovnako potvrdzujú, že najväčším problémom je financovanie sociálnych služieb a ich nedostatočné personálne zabezpečenie, čo spôsobuje predlžovanie čakacej doby pre žiadateľov o poskytnutie potrebnej sociálnej služby. Za najdostupnejšie a najčastejšie poskytované sa považujú tradičné sociálne služby ako opatrovateľská služba, domovy pre seniorov a domovy pre osoby so zdravotným postihnutím. Naopak, obmedzená dostupnosť je k novým, moderným typom pobytových sociálnych služieb organizovaných komunitne, konkrétne k domovom so zvláštnym režimom a k podpore samostatného bývania (Bareš, 2009, 2010a, 2010b; Průša, 2010).

2.7.2 Dôležité dokumenty a organizačné štruktúry

Uvedieme najskôr základné medzinárodné iniciatívy a následne sa zameriame na dôležité iniciatívy a organizačné štruktúry na Slovensku.

Stratégia „Európa 2020“

Európa 2020⁵⁶ je stratégiou EÚ, ktorá má počas tohto desaťročia (2011-2020) zabezpečiť v európskom priestore hospodársky rast. Vychádza zo zámeru vybudovať vo svete plnom zmien inteligentné, udržateľné a inkluzívne európske spoločenstvo a hospodárstvo. Tieto tri vzájomne sa dopĺňajúce priority by mali pomôcť EÚ a jej členským štátom dosiahnuť vyššiu mieru zamestnanosti, produktivity a sociálnej súdržnosti.

56 Dostupné na internete 01.09.2012 a adrese: http://ec.europa.eu/europe2020/index_sk.htm

EÚ si stanovila päť ambiciózných cieľov týkajúcich sa zamestnanosti, inovácií, vzdelávania, sociálneho začlenenia a oblasti klímy a energetiky, ktoré by sa mali splniť do roku 2020, konkrétne:

- 1) *Oblasť zamestnanosti*: zvýšiť mieru zamestnanosti obyvateľov vo veku 20 až 64 rokov na 75%.
- 2) *Oblasť výskumu a vývoja*: zvýšiť úroveň investícií do výskumu a vývoja na 3% HDP.
- 3) *Oblasť klímy a energie*: znížiť emisie skleníkových plynov o 20% (alebo za predpokladu širšej globálnej dohody až o 30%) oproti úrovniam z roku 1990; získať 20% energie z obnoviteľných zdrojov; dosiahnuť 20%-ný nárast efektívnosti vo využívaní energie.
- 4) *Oblasť vzdelávania*: znížiť pod 10% podiel osôb, ktoré predčasne ukončia školskú dochádzku; zabezpečiť minimálne 40% podiel obyvateľov vo veku 30 – 34 rokov, ktorí majú ukončené vysokoškolské vzdelanie.
- 5) *Oblasť chudoby a sociálneho vylúčenia*: aspoň o 20 miliónov znížiť počet osôb, ktorým hrozí chudoba a sociálne vylúčenie.

Všetky členské štáty za uvedeným účelom prijímajú vlastné vnútroštátne ciele v každej z týchto oblastí. Pre Slovensko o nich budeme hovoriť ďalej.

Tradícia tzv. „Európskych rokov“

Európska rada a Európsky parlament spoločným rozhodnutím členských štátov EÚ zasväcujú každý rok nejakej významnej prioritě, ktorá sa následne premieta do intenzívnej sociálno-politickej činnosti jednotlivých krajín viažucej sa na túto vecnú oblasť. Z hľadiska sociálnych služieb bol významným napr. rok 2010 vyhlásený za *Európsky rok boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu*, či rok 2011 vyhlásený za *Európsky rok dobrovoľníckych činností podporujúcich aktívne občianstvo*. Na Európsky rok venovaný dobrovoľníctvu nadväzuje

rok 2012, ktorý Európsky parlament a Rada vyhlásili za *Európsky rok aktívneho starnutia a medzigeneračnej solidarity* zameraný na podporu budovania kultúry aktívneho starnutia ako celoživotného procesu a spôsobu ako čeliť dopadom demografického vývoja v Európe. Rok 2013 bude venovaný otázkam európskeho občianstva (*Európsky rok občanov 2013*) s výzvami na zvýšenie povedomia Európanov o ich európskych právach, osobitne o práve na slobodný pohyb a pobyt, s čím súvisia aj práva v oblasti sociálneho zabezpečenia, teda aj v oblasti sociálnych služieb.

Európske priority výskumu starnutia do roku 2020

V nadväznosti na prijatú Stratégiu Európa 2020 bol v rámci iniciatívy FUTURAGE v roku 2011 prijatý dokument *A Road Map for Ageing Research* (Smerovanie výskumu starnutia)⁵⁷ ako výsledok dvojročných konzultácií s kľúčovými národnými aktérmi k problematike výskumu starnutia, vrátane koncových užívateľov. Celý negociačný proces viedol k mimoriadne širokému konsenzu o siedmich *hlavných prioritách* európskeho výskumu starnutia do roku 2020, ktoré budú inšpiráciou pre výskum aj na Slovensku: (1) Zdravé starnutie pre viac rokov života, (2) Udržiavanie a znovu obnovovanie duševných kapacít, (3) Inklúzia a účasť v komunite a na pracovnom trhu, (4) Garantovanie kvality a udržateľnosť systémov sociálnej ochrany, (5) Dobré starnutie doma a v komunite, (6) Nerovné starnutie a vekom podmienené nerovnosti, a (7) Biogerontológia: od mechanizmov k intervencii.

Národný program reforiem Slovenskej republiky 2012

Vychádzajúc zo spoločnej stratégie Európa 2020 bol vládou SR v apríli 2011 prijatý pôvodný dokument *Národný program reforiem SR*

57 FUTURAGE (2011) *A Road Map for European Ageing Research*, <http://futurage.group.shef.ac.uk/road-map>

2011-2014, ktorý bol novou vládou SR následne (v marci 2012) aktualizovaný ako *Národný program reforiem Slovenskej republiky 2012*⁵⁸. V dokumente sú formulované politické záväzky a opatrenia spadajúce do dvoch nosných oblastí: (1) fiškálna konsolidácia orientovaná na ekonomický rast, a (2) podpora rastu a konkurencieschopnosti. V oblasti zamestnanosti (časť 3.3.1 dokumentu) a sociálnej inklúzie (časť 3.3.2 dokumentu) sa vláda zaviazala, okrem iného, podporiť sociálne začlenenie rizikových skupín obyvateľstva, a to najmä prostredníctvom znižovania chudoby. Prijala záväzok vymaniť najmenej 170 tisíc ľudí z rizika chudoby a sociálneho vylúčenia. S tým súvisí aj záväzok zvýšiť mieru zamestnanosti žien a mužov vo veku 20-64 rokov na 72% a znížiť mieru dlhodobej nezamestnanosti na 3%.

Súčasťou záväzkov v oblasti sociálnej inklúzie je aj *zabezpečenie dostupnosti a kvality sociálnych služieb*, a to cestou zefektívnenia systému viaczdrojového financovania sociálnych služieb smerom k súčinnosti a previazanosti medzi verejnými financiami a inými zdrojmi. Dokument všeobecne formuluje aj záväzok vytvorenia objektívnejších predpokladov na hodnotenie kvality poskytovanej sociálnej služby.

Programové vyhlásenie vlády SR 2012

Dokument Programové vyhlásenie vlády SR⁵⁹ na obdobie rokov 2012-2016 bol prijatý v máji 2012. Sociálne služby sú začlenené do širšej kategórie „služieb“ ako súčasť opatrení trvalo udržateľného hospodárskeho rozvoja, v rámci ktorého je zámerom „...rozšíriť, podstatne skvalitniť a urobiť cenovo dostupným celé spektrum služieb pre široké vrstvy obyvateľstva, osobitne pre staršiu generáciu“ (Programové, 2012:15).

21 Národný program reforiem SR 2012 dostupný na adrese: <http://eu2020.gov.sk/narodny-program-reforiem-sr/>

22 Programové vyhlásenie vlády SR dostupné na internete 04.09.2012: <http://www.24hod.sk/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-roky-2012-2016-kompletne-znenie-cl193943.html>

Bližšie sa sociálnym službám venuje 6. časť dokumentu venovaná „Kvalite života ako výsledku súdržnej spoločnosti“. Stabilný rámec sociálnej politiky majú vytvárať opatrenia zamerané na starostlivosť o zdravie občanov; na rodinu ako základnú bunku určujúcu kvalitu života a istôt občanov; riešenie dlhodobej nezamestnanosti; posilnenie aktivačných schém pre dlhodobo nezamestnaných. Osobitná pozornosť sa venuje zvýšeniu kvality života staršej generácie ako komplexnej problematiky. Súčasťou tejto agendy by mala byť dostupnosť kvalitných, prístupných a špecializovaných zdravotníckych a zodpovedajúcich sociálnych služieb. Dokument stavia na tom, že kultúra vzťahov k starším osobám a osobám so zdravotným postihnutím musí vychádzať zo súdržnej rodinnej politiky, z aktívnej účasti miestnej samosprávy, samosprávnych krajov, občianskych združení a cirkví, ale aj zamestnávateľov a odborov. V tejto súvislosti vyznieva optimisticky záväzok vlády vytvoriť podmienky na profesionálne zabezpečenie výkonu sociálnej práce.

Rada vlády pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť a jej výbory

V roku 2011 vznikla po transformácii predchádzajúcich poradných orgánov Rada vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť, v rámci ktorej boli ustanovené jednotlivé výbory ako jej stále odborné zložky (napr. Výbor pre seniorov, Výbor pre osoby so zdravotným postihnutím, Výbor pre deti a mládež). Výbory majú iniciačnú a poradnú funkciu pri obhajovaní práv vybraných skupín obyvateľstva a oblastí verejného záujmu, vrátane sociálnych služieb; sprostredkovávajú spoluprácu rozličných aktérov (štátnej správy, samosprávy, občianskeho sektora); zúčastňujú sa na príprave kľúčových dokumentov, ale aj na monitoringu už prijatých, vrátane spolupráce pri príprave správ pre účely kontroly medzinárodných zmlúv o ľudských právach. Výbory v pôsobnosti rezortu práce, sociálnych vecí a rodiny SR sú zlúčené do *Spoločného sekretariátu vý-*

borov, ktorý poskytuje technicko-organizačnú podporu Výboru pre osoby so zdravotným postihnutím, Výboru pre seniorov, Výboru pre rodovú rovnosť a Výboru pre deti a mládež. Bližšie pozri: <http://www.employment.gov.sk/spolocny-sekretariat-vyborov.html>.

Deinštitucionalizácia sociálnych služieb

Pre ďalšie smerovanie sociálnych služieb na Slovensku predstavuje problematika deinštitucionalizácie jeden z najdôležitejších strategických zámerov, preto sa mu budeme v závere venovať podrobnejšie. Pre korektnosť treba uviesť, že nejde o zásadne nové smerovanie v sociálnych službách, nakoľko už v pôvodnom zákone z roku 2009 boli programovo vymedzené rámce pre sociálne služby poskytované na komunitnom princípe, v rámci komunitného rozvoja, komunitnej práce a komunitnej rehabilitácie. Dokonca sa v ňom od počiatku stávalo na prednostnom poskytovaní sociálnych služieb v zariadeniach s kapacitou nižšou ako 40 miest.

Podľa J. Pfeiffera (2011), európskeho experta na problematiku deinštitucionalizácie, nejde pri deinštitucionalizácii len o to, aby sa znížila kapacita inštitúcií, aj keď počet ľudí žijúcich v inštitúcii predstavuje indikátor významne charakterizujúci určité usporiadanie ako „inštitucionálne“. Rovnako je dôležité odstránenie toho, čo tvorí tzv. *inštitucionálnu kultúru*. Je charakteristická izoláciou ľudí v inštitúcii od širšej komunity; tým, že klienti žijú spolu; chýba im kontrola nad vlastným životom; uplatňujú sa rigidné rutinné postupy; charakteristické je „blokové“ zaobchádzanie (so všetkými rovnako); zachovávajú sa paternalistické vzťahy; zjavný je sociálny odstup klientov od zamestnancov a zamestnankýň inštitúcie; a to, že pravidlá inštitúcie sú dôležitejšie ako potreby jej klientov a klientok. Opierajúc sa o OSN Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím, o európske priority definované v jednotlivých Európskych rokoch (2010-2012) a o európske nariadenia o čerpaní štrukturálnych fondov (vrátane Európskeho fondu regionálneho rozvoja)

autor vyzýva, aby sa súčasťou agendy podpory sociálnej inklúzie a boja proti chudobe stali aj otázky prechodu z inštitucionálnych na komunitne založené služby.

V snahe o zapracovanie nových deinštitucionalizačných princípov schválila vláda SR 30. novembra 2011 dokument *Stratégia deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti v Slovenskej republike*. Transformačné a deinštitucionalizačné zámery sú vyjadrené v pojme komunitné služby, ktoré sú pre účely stratégie vymedzené ako „...súbor vzájomne prepojených a koordinovaných služieb poskytovaných v územne ohraničenej komunite, ktoré reagujú na potreby členov komunity a nejavia znaky inštitucionálnej starostlivosti“. (Stratégia, 2011:14) Dokument vymedzuje všeobecné princípy, zábery a ciele transformácie a deinštitucionalizácie, časový harmonogram jej realizácie a ekonomické aspekty prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť.

V rámci realizácie návrhu opatrení na naplnenie Stratégie bol následne v decembri 2011 Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR spracovaný dokument *Národný akčný plán prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť v systéme sociálnych služieb na roky 2012-2015*. Okrem všeobecných východísk definuje dokument pre sledované obdobie konkrétne úlohy. V roku 2012 by malo byť kreované Národné centrum pre podporu deinštitucionalizácie; mal by sa pripraviť Národný projekt na podporu deinštitucionalizácie, vrátane vypracovania vzorovej štruktúry transformačného projektu pre vybrané zariadenia sociálnych služieb v rámci výzvy na pilotné transformačné projekty deinštitucionalizácie. Súčasťou realizácie NAP bude aj informačná kampaň o potrebe deinštitucionalizácie na všetkých úrovniach. Skúsenosti z pilotnej fázy projektov deinštitucionalizácie sa využijú ako základ pre celkový proces deinštitucionalizácie zariadení pre deti, mládež a dospelých so zdravotným postihnutím v druhej fáze napĺňania Stratégie deinštitucionalizácie v rokoch 2016-2020.

Otázky:

- ? Ktoré z vyššie uvedených výskumných zistení nezodpovedá Vašmu osobnému poznaniu a skúsenosti viažucej sa na oblasť sociálnych služieb?
- ? Ktoré z uvedených iniciatív považujete za také, že poskytujú zaujímavú príležitosť pre Vašu budúcu profesionálnu kariéru v oblasti sociálnych služieb?

Úlohy:

- * Využite informácie uvedené v prílohách na bližšie pochopenie vývoja situácie v sociálnych službách v regióne, v ktorom žijete.
- * Pátrajte po ďalších (iných) významných dokumentoch, iniciatívach doma i v zahraničí, ktoré budú podľa Vás ovplyvňovať vývoj v oblasti sociálnych služieb na miestnej, regionálnej, národnej, či medzinárodnej úrovni.



Namiesto záveru

V úvode učebnice sme zmienili pomerne dilematické rozhodovanie o tom, akú povahu by mala mať s ohľadom na existujúce didaktické texty, ktoré sú s pomerne čerstvým dátumom vydania v súčasnosti k dispozícii. Nielen tento typ dilemy však poznačil prípravu a finalizáciu učebného textu. Ďalšie súviseli napr. s otázkou, ako zabezpečiť rovnováhu medzi sprostredkovaním relatívne stabilných teoretických poznatkov týkajúcich sa problematiky verejnej politiky, komunálnej politiky a politiky sociálnych služieb, na jednej strane, a neustálymi zmenami (najmä legislatívnej a organizačnej povahy), ktoré sprevádzajú bežnú verejnú politiku a prax v tejto oblasti, na strane druhej.

Vychádzali sme z pôvodného zámeru opierať sa o platnú právnu reguláciu (aktuálnu legislatívu) len do takej miery, aby sme predstavili základný prístup Slovenska k otázkam verejnej politiky, osobitne zameranej na sociálne práva a potreby ľudí, úplne špecificky – prostredníctvom sociálnych služieb. Tým sme sa snažili znížiť „zraniteľnosť“ textu voči neustálym zmenám a zabezpečiť jeho akú – takú stabilitu v čase. Novinky sme umiestnili skôr vo forme príkladov, zaujímavostí, za účelom osviežiť text a urobiť ho aktuálnym. Ako novinku rodiacu sa „v priamom prenose“ sme zaradili napríklad informáciu o podpise Memoranda o spolupráci medzi vládou SR a ZMOS v októbri 2012 za účelom stabilizácie a konsolidácie verejných financií a vzájomnej koordinácie rozpočtovej politiky na najbližšie obdobie. Aj keď ide o dočasné opatrenie, ilustruje prechod z vertikálneho na sieťové riadenie vo verejnej politike. V rámci prípravy textu učebnice sme zachytili aj prvé obdobie implementácie recentralizačného opatrenia zameraného na vstup štátu do spolufinancovania obecných sociálnych služieb rezidenčnej povahy. Napriek nesystémovej

povahe tohto kroku sme ho uviedli v texte za účelom demonštrovať, ako náročné je vo verejnej politike súčasne nastaviť všetky parametre pre úspešné plnenie verejného záujmu, ktorými sú definovaná potreba riešenia, na ňu nadviazaná kompetencia zodpovedného orgánu, personálne štruktúry a zdroje potrebné k riešeniu.

Veríme, že študenti a študentky, či iní užívatelia a užívatelky textu, túto koncepciu učebnice ocenili a že im poskytla základnú navigáciu v oblasti verejnej politiky, jej súčasti komunálnej sociálnej politiky, do ktorej nezastupiteľne patria aj sociálne služby pre rozličné cieľové skupiny ľudí ako nástroj ich sociálnej inklúzie.

Literatúra

- Allen, K. et al. (2011) *Governance and finance of long-term care in Europe. Overview report*. Birmingham/Vienna. Vydané v rámci projektu INTERLINKS.
- Autorský kolektív (1997) *Obce, města, regiony a sociální služby*. Praha: SOCIOPRESS, spol. s r.o. ISBN 80-902260-1-9.
- Bareš, P. (2010) Najčastejši a najzávažnejší potíže provázející zajišťování pobytových sociálních služeb z pohledu poskytovatele. *Fórum sociální politiky*, roč. 4, č. 3, s. 21-24.
- Beblavý, M. (2009) *Sociálna politika*. ADIN, s.r.o. ISBN 978-80-89244-47-8.
- Brichtová, L. (2011) *Sociálne služby pre starších ľudí a ľudí so zdravotným postihnutím na Slovensku*. Dizertačná práca. Trnava: FZaSP TU v Trnave.
- Brozmanová Gregorová, A. a kol. (2012) *Dobrovoľníctvo na Slovensku – výskumné reflexie*. Bratislava: Iuventa. ISBN 978-80-8072-119-0.
- Dabitz, G., Seuring, D. (1993) *Facglexikon der sozialen Arbeit*. Frankfurt am Main: Deutcher Verein für öffentliche und private Fürsorge. ISBN 3-17-006716-8.
- Dušek, K. Terbr, Z. (2010) Využití metody benchmarkingu pro trvalé zlepšování kvality v sociálních službách. In *Fórum sociální politiky*, roč. 4, č- 5, s. 19-20.
- Frič, P., Pospíšilová a kol. (2010) *Vzorce a hodnoty dobrovolnictví v české společnosti na začátku 21. století*. Praha: Agnes. ISBN 978-80-903696-8-9.
- Hamalová, M. – Belajová, A. – Šebová, M. (2011) *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Sprint dva. ISBN 978-80-89393-38-1.
- Horák, P. (2012) Měření governance jako způsobu řízení, koordinace, kontroly a realizace veřejných politik a programů na regionální a lokální úrovni. In *Fórum sociální politiky*. Roč. 6, č. 4, s. 2-10.
- Jorens, Y. et al. (2011) *Koordinácia dávok dlhodobej starostlivosti – súčasná situácia, budúce vyhlíadky*. Správa skupiny expertov 2011. Ghent: Ghent University.

- Konečný, S. – Konečný B. (2009) *Otvorená komunálna politika. Teória a prax*. Bratislava: Mayor, s.r.o. ISBN 978-80-969133-3-6.
- Macková, Z. (2009) *Právo sociálneho zabezpečenia. Všeobecná časť*. Šamorín: Heuréka. ISBN 978-80-89122-53-0.
- Musil, L., Kubalčíková, K., Havlíková, J., Hubíková, O. (2009) Kvalita v sociálnych službách: implementace nástroje řízení kvality na úrovni poskytovatelů sociálních služeb. In *Fórum sociální politiky*, roč. 1, č. 1, s. 14-19.
- Nies, H. et al. (2010) Manažment kvality a zabezpečenie kvality v dlhodobej starostlivosti. Európska správa. In Repková, K. a autorový kolektív. (2010) *Dlhodobá starostlivosť a o starších ľudí na Slovensku a v Európe (I). Neformálna starostlivosť. Kvalita*. Bratislava: IVPR. ISBN 978-80-7138-130-3, s. 205-324.
- Pfeiffer, J. (2011) *Similarities – Differences in Long-term care of Different Groups?* Prednesené na záverečnej konferencii európskeho projektu INTERLINKS. Baden, 13. 10.2011.
- Průša, L. (2010) *Poskytování sociálních služeb pro seniory a osoby se zdravotním postižením*. Praha: VÚPSV.
- Repková, K. (2005) Rozkvet ústavnej starostlivosti. In *História*, roč. 5, č. 5, s. 28-30.
- Repková, K. (2009) *Sociálne programovanie a projektovanie (nielen) v sociálnej práci*. Bratislava: EPOS. ISBN 978-80-8057-781-0.
- Repková, K. (2011) *Analýza vývoja v zabezpečovaní nových kompetencií na úseku sociálnych služieb na Slovensku v rokoch 2009-2010*. Bratislava: IVPR.
- Repková, K. (2011b) *Spolufinancovanie sociálnych služieb z privátnych zdrojov. Vybrané otázky posudzovania majetku prijímateľov sociálnych služieb*. Bratislava: IVPR.
- Repková, K. (2011c) *Verejní a neverejní poskytovatelia sociálnych služieb na Slovensku – analýza Centrálného registra poskytovateľov*. Bratislava: IVPR.
- Repková K. (ed) (2012) *Terminológia služieb dlhodobej starostlivosti – vybrané problémy*. Policy brief4. Bratislava: IVPR.

- Repková, K. (2012) *Politika sociálnych služieb (v kocke)*. Prešov, FF PU v Prešove. ISBN 978-89-555-0621-0.
- Rybka, M., Hurná, I. (2012) *Oprášená história*. Prešov: Prešovská tlačiareň s.r.o.
- Scott, J., Marshall, G. (2009) *Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford: University Press. ISBN 978-0-19-953300-8.
- Sociálne služby pre starších občanov – kvalita a prístup*. (2010) Bratislava: Fórum na pomoc starším – národná sieť.
- Stanek, V a kol. (2008) *Sociálna politika*. Bratislava: Sprint dva. ISBN 978-80-89393-02-2.
- Šebestová, P. *Proces riadenia systému kvality sociálnych služieb na Slovensku*. [Dostupné na internete 01.09.2012. http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/38568/1/SebestovaP_ProcesRiadenia_2008.pdf].
- Škultéty, P. a kol. (2009) *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Šamorín: Heuréka. ISBN 978-8089122-60-8.
- Tomeš, I. (1996) *Sociálna politika. Teorie a mezinárodní zkušenost*. Praha: Socioklub. ISBN 80-902260-0-0.
- Tomeš, I. a kol. (2009) *Sociální správa. Úvod do teorie a praxe*. Praha: Portál. 978-80-7367-483-0.
- Volunteering in the European Union. Final report*. (2010) Brussels: GHK.

Odporúčaná literatúra

Publikácie

- Brichtová, L., Repková, K. (2009) *Sociálna ochrana starších osôb a osôb so zdravotným postihnutím – vybrané aspekty*. Bratislava: EPOS. ISBN 978-80-8057-797-1.
- Brichtová, L., Repková, K. (2011) *Sociálna ochrana starších osôb a osôb so zdravotným postihnutím – aktuálny vývoj*. Bratislava: EPOS. ISBN 978-80-8057-909-8.

- Brichtová, L., Repková, K. (2012) *Sociálna ochrana starších osôb a osôb so zdravotným postihnutím – vývoj od roku 2012*. Bratislava: EPOS. ISBN 978-80-8057-960-9.
- Repková, K. a autorský kolektív (2010) *Dlhodobá starostlivosť o starších ľudí na Slovensku a v Európe (1). Neformálna starostlivosť. Kvalita*. Bratislava: IVPR. ISBN 978-80-7138-130-3.
- Repková, K. a autorský kolektív (2011) *Dlhodobá starostlivosť o starších ľudí na Slovensku a v Európe (2). Prevencia a rehabilitácia*. Bratislava: IVPR. ISBN 978-80-7138-131-0.
- Repková, K. a autorský kolektív (2011b) *Dlhodobá starostlivosť o starších ľudí na Slovensku a v Európe (3). Správa, riadenie a financovanie*. Bratislava: IVPR. ISBN 978-80-7138-133-4.

Časopisy

Sociální práce/Sociálna práca
Fórum sociální politiky
Sociální služby
Zamestnanosť a sociálna politika

Iné zdroje

Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky (za jednotlivé kalendárne roky)

Prílohy

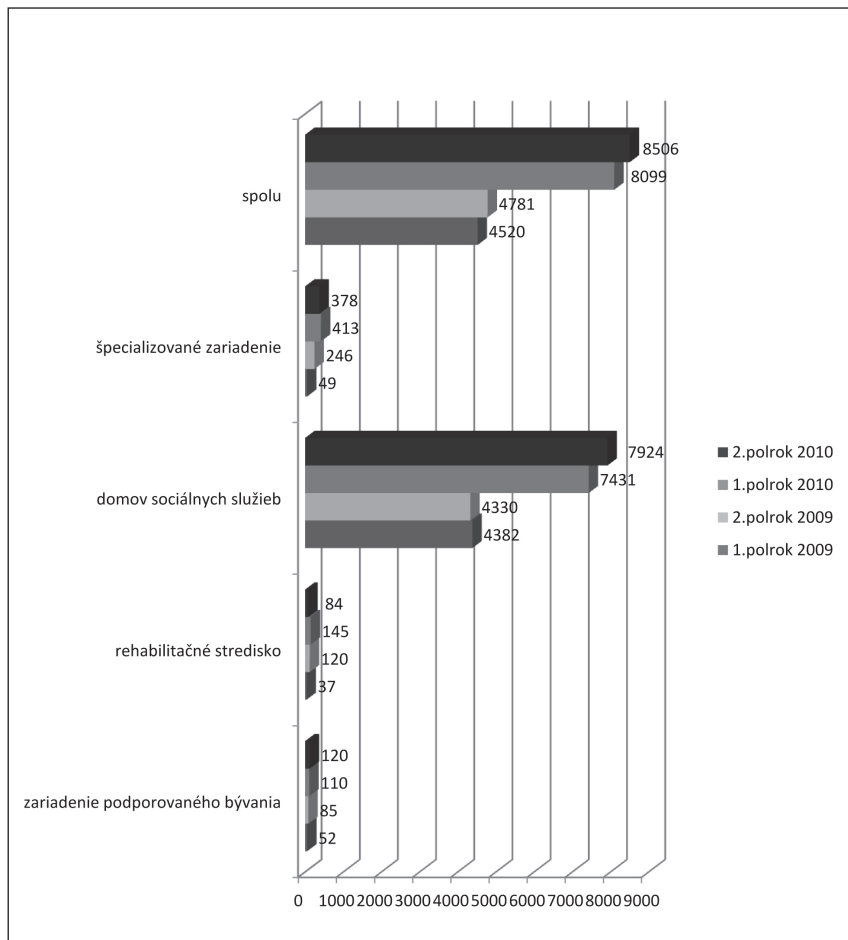


Príloha A

Vybrané aspekty dopytovej stránky sociálnych služieb

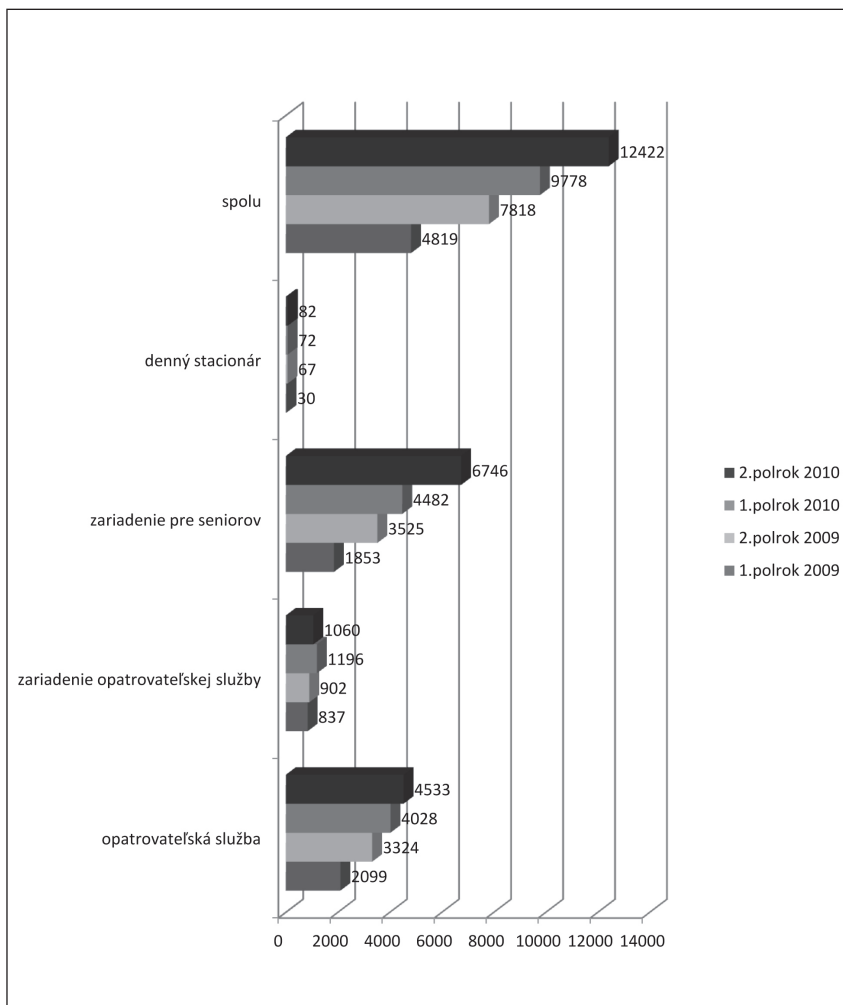
- Vývoj záujmu o jednotlivé druhy sociálnych služieb na regionálnej a miestnej úrovni (počty žiadostí o posúdenie odkázanosti na sociálnu službu na regionálnej a miestnej úrovni – grafy A1,A2)
- Vývoj stupňa odkázanosti na služby dlhodobej starostlivosti na regionálnej a miestnej úrovni (grafy A3,A4)
- Obyvatelia zariadení sociálnych služieb podľa zdravotného stavu, veku a pohlavia (tabuľka A1)
- Vývoj počtu občanov zaradených do poradcov na poskytovanie rezidenčných sociálnych služieb (tabuľka A2)

Graf A1: Vývoj počtu žiadostí o posúdenie odkázanosti na sociálne služby na regionálnej úrovni v rokoch 2009-2010



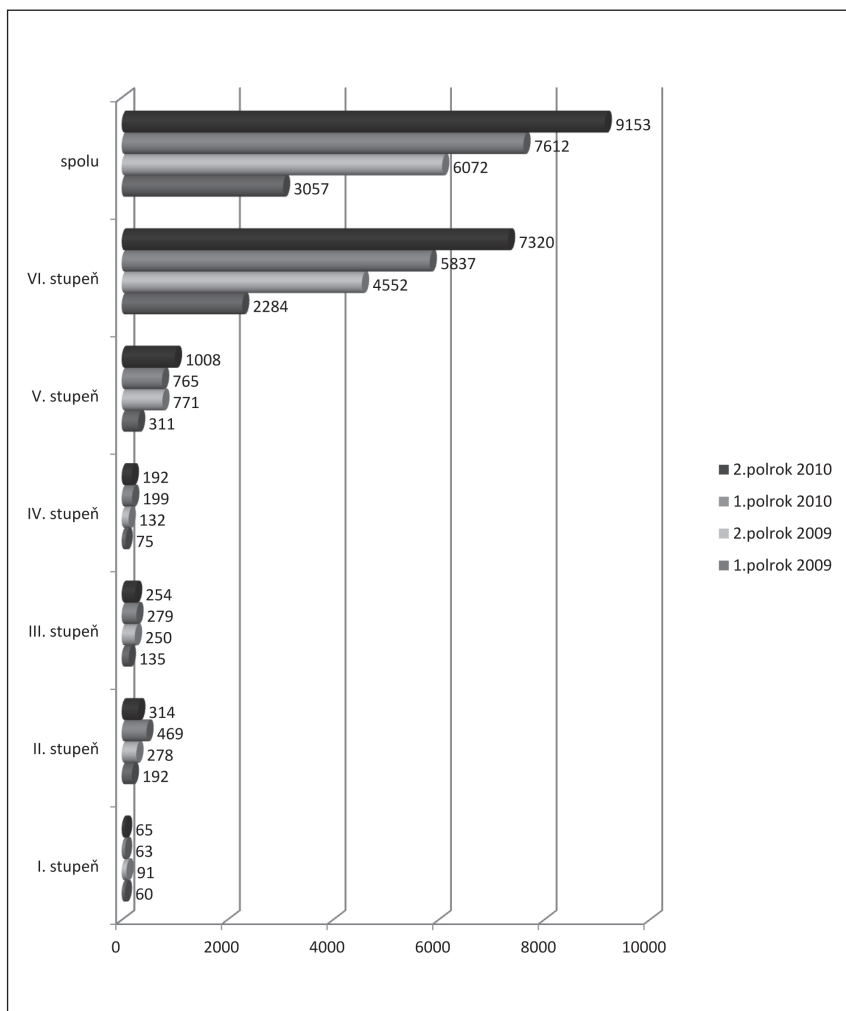
Zdroj: K. Repková, 2011:19

Graf A2: Vývoj počtu žiadostí o posúdenie odkázanosti na sociálne služby na miestnej úrovni v rokoch 2009-2010



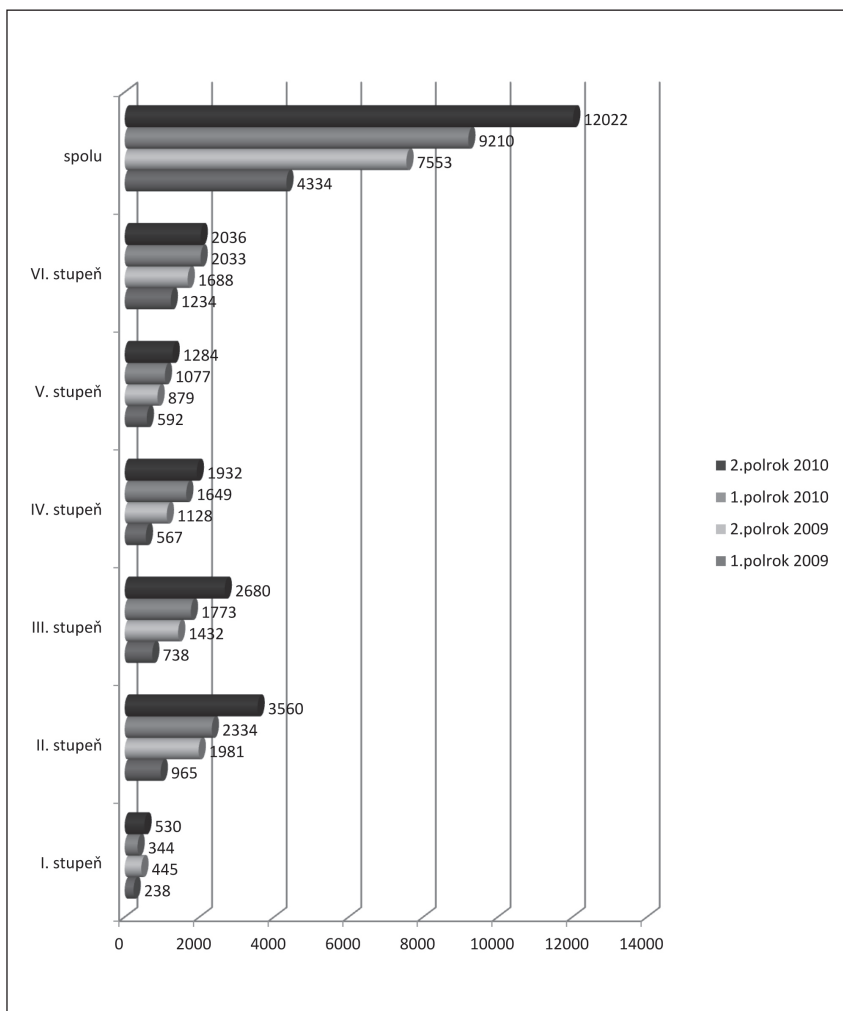
Zdroj: K Repková, 2011:21

Graf A3: Vývoj stupňa odkázanosti na pomoc inej osoby na regionálnej úrovni v rokoch 2009-2010



Zdroj: K Repková, 2011:20

Graf A4: Vývoj stupňa odkázanosti na pomoc inej osoby na miestnej úrovni v rokoch 2009-2010



Zdroj: K Repková, 2011:22

Tabuľka A1: Vývoj počtu obyvateľov zariadení sociálnych služieb podľa zdravotného stavu, veku a pohlavia v rokoch 2008-2011

Rok	Počet obyvateľov	Z toho			
		Osoby s dlhodobým zdravotným postihnutím	Osoby v dôchodkovom veku	muži	ženy
2008	34 904	24 827	20 968	14 684	20 220
2009	35 104	25 794	22 045	14 457	20 647
2010	36 350	27 164	22 243	15 033	21 317
2011	36 522	27 852	23 395	17 323	22 727

Zdroj: Výkaz MPSVR SR

Tabuľka A2: Vývoj počtu osôb zaradených do poradovníka čakateľov/liek na poskytnutie starostlivosti vo vybraných zariadeniach sociálnych služieb v rokoch 2008-2011

Druh zariadenia sociálnych služieb	Počet čakateľov/liek			
	2008	2009	2010	2011
DSS pre deti	383	339	228	178
DSS pre dospelých	4 883	4 471	3 821	3 699
Domov dôchodcov/ Zariadenie pre seniorov	10 432	9 935	7 307	5 251
Zariadenie chráneného/ podporovaného bývania	40	28	17	27
Rehabilitačné stredisko	41	7	11	12
Domovy - penzióny pre dôchodcov	1812	-	-	-
Špecializované stredisko	-	126	124	113
SR	17 591	14 906	11 508	9 280

Zdroj: Výkaz MPSVR SR

Vybrané aspekty ponukovej stránky sociálnych služieb

- Vývoj v poskytovaní opatrovateľskej služby v rokoch 2008-2011 (počet užívateľov, zamestnancov, výdavky – tabuľka B1)
- Vývoj v poskytovaní prepravnej služby v rokoch 2008-2011 (počet užívateľov, výdavky – tabuľka B2)
- Vývoj vo vybraných typoch sociálnych služieb v rokoch 2008-2011 (počet zariadení, počet miest, výdavky – tabuľka B3)
- Vývoj v zariadeniach sociálnych služieb v rokoch 2008-2011 (počet zariadení, počet obyvateľov výdavky – tabuľka B4)
- Vývoj zariadení sociálnych služieb podľa zriaďovateľa v rokoch 2008-2011 (tabuľka B5)
- Vývoj priemerného evidenčného počtu zamestnancov v zariadeniach sociálnych služieb v rokoch 2008-2011 (tabuľka B6)

Tabuľka B1: Vývoj v poskytovaní opatrovateľskej služby (OS) v rokoch 2008-2011

Samosprávny kraj	Počet občanov, ktorým bola poskytnutá OS				Počet zamestnancov OS				Bežné výdavky na OS (zaokrúhlené v mil. €)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Bratislavský	2041	2106	2095	1813	675	798	700	623	3,2	2,8	3,6	2,9
Trnavský	2002	2297	1566	1495	1139	1341	1038	874	2,8	2,7	2,6	*
Nitriansky	2672	2299	2159	1878	903	1025	920	765	3,4	4,2	3,8	5,0
Trenčiansky	2638	2517	2261	2263	999	922	860	886	4,3	4,5	4,4	3,2
Bansko-bystrický	2327	1786	1561	1547	756	696	701	609	3	3	2,6	2,9
Žilinský	3096	2350	2632	2470	980	790	817	916	3,8	3,8	3,5	3,7
Prešovský	2212	1884	1720	1551	914	803	739	789	2,9	2,8	3,1	2,2
Košický	2079	1811	1710	1710	840	710	626	812	2,7	2,8	2,6	1,8
SR	19 067	17 050	15 704	14 727	7 206	7 085	6 400	6 274	26,1	26,5	26,3	*

* údaje nezverejnené

Zdroj: Výkaz MPSVR SR

Tabuľka B2: Vývoj v poskytovaní prepravnej služby (PS) v rokoch 2008-2011

Rok	Počet občanov, ktorým bola poskytnutá PS	Bežné výdavky (zaokrúhlené v tis. €)
2008	1 415	59,4
2009	2 73	73,5
2010	3 325	160
2011	3 207	200

Zdroj: Výkaz MPSVR SR

Tabuľka B3: Vývoj vo vybraných typoch sociálnych služieb v rokoch 2008-2011

Typ zariadenia	Počet zariadení				Počet miest				Bežné výdavky (zaokrúhlené v mil. €)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Klub dôchodcov	*	503	497		*	41 287	42 857		*	2,4	2,3	*
Jedáleň pre dôchodcov	*	94	139		*	x	x		*	2,7	3,1	*
Strediská osobnej hygieny	*	30	27		*	x	x		*	0,09	0,1	*
Práčovne	*	31	29		*	x	x		*	0,2	0,2	*

* údaje nezverejnené

Zdroj: Výkaz MPSVR SR

Tabuľka B4: Vývoj v zariadeniach sociálnych služieb za roky 2008-2011

Druh zariadenia	Počet zariadení				Počet obyvateľov				Celkové výdavky (zaokrúhlené v mil. €)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Bratislavský	78	83	105	119	4 436	4 403	4 573	4 843	*	*	*	*
Trnavský	76	80	85	83	4 149	4 277	4 361	4 343	*	*	*	*
Nitriansky	81	93	104	109	4 103	4 219	4 468	4 540	*	*	*	*
Trenčiansky	82	93	96	100	4 690	4 609	4 931	4 878	*	*	*	*
Bansko-bystrický	84	84	100	137	4 299	4 169	4 322	4 303	*	*	*	*
Žilinský	14	151	184	169	4 578	4 493	4 796	4 712	*	*	*	*
Prešovský	109	122	128	136	4 425	4 521	4 530	4 564	*	*	*	*
Košický	86	97	109	116	4 224	4 413	4 369	4 339	*	*	*	*
SR	720	803	911	969	34 904	35 104	36 350	35 522	251,7	266,6	271,2	286,9
Z toho:												
DD/zariadenia pre seniorov	208	222	236	234	13 594	13 706	12 659	12 380	100,4	104,5	97,8	95,9

Domovy - penzióny pre dôchodcov	16	-	-	-	1 463	-	-	-	8,4	-	-	-
DSS pre dospelých s telesným post.	10	20	25	26	465	581	664	671	3,9	5,1	5,9	7,7
DSS pre dospelých s kombinovaným postihnutím	128	166	210	231	7 536	8 955	10 943	11 378	52,8	68,6	83,8	99,9
DSS pre dospelých so zmyslovým postihnutím	3	3	1	2	142	109	7	18	1,6	1,3	-	-
DSS pre dospelých s duševnými poruchami	71	76	70	67	4 812	4 654	4 416	4 065	43,3	45,4	37,3	34,1
Špecializované zariadenie	-	7	21	44	-	194	644	676	-	1,7	5	8,6
Denný stacionár	-	6	11	13	-	64	121	129	-	0,2	0,4	0,7
DSS pre deti s telesným postihnutím	5	5	4	4	416	391	187	194	3,4	2,9	1,7	1,2
DSS pre deti s telesným post. a poruchami správania	39	41	41	40	1 620	1 424	1 338	1 039	14,6	13	11,1	11
DSS pre deti s duš. poruchami	12	13	10	7	276	265	309	165	1,6	2,7	3,5	0,7
Stanice opatrovateľskej služby/ zariadenie dočasnej starostlivosti o deti	5	8	9	4	87	59	42	23	0,6	0,3	0,2	0,1
Zariadenie chráneného/ podporovaného bývania	17	18	31	26	208	183	239	352	0,8	0,9	1,1	1,4
Domovy pre osamelých rodičov/ zariadenie núdzového bývania	26	33	39	44	632	851	931	958	1,3	1,6	2,1	2,6
Útulky	72	64	68	70	1 617	1 412	1 524	1 476	4,8	3,6	3,9	4,3
Rehabilitačné stredisko	16	14	14	17	401	295	372	378	1,8	1,3	2,1	3,0
Zariadenie opatrovateľskej služby	92	96	88	89	1 635	1 726	1 461	1 532	12,4	13,1	13,5	13,1
Nocľaháreň	-	10	23	27	-	228	378	707	-	0,3	1,3	1,1
Domov na pol ceste	-	1	10	15	-	7	115	115	-	-	0,4	0,4

* údaje nezverejnené

Zdroj: Výkaz MPSVR SR

Tabuľka B5: Vývoj počtu zariadení sociálnych služieb podľa zriaďovateľa za roky 2008-2011

Rok	Zariadení SS spolu	Obec	Samosprávny kraj	Neverejný poskytovateľ
2008	720	168	301	251 (35%)
2009	803	193	335	271 (34%)
2010	911	217	367	327 (36%)
2011	969	236	392	341 (35%)

Zdroj: Výkaz MPSVR SR

Tabuľka B6: Vývoj počtu zamestnancov/kýň zariadení sociálnych služieb v rokoch 2008-2011

Druh zariadenia	Priemerný evidenčný počet - 2008	Priemerný evidenčný počet - 2009	Priemerný evidenčný počet - 2010	Priemerný evidenčný počet - 2011
SR	17 229	17 862	18 769	19 109
Z toho:				
DD/zariadenia pre seniorov	6 687	6 696	6 476	6 015
Domovy-penzióny pre dôchodcov	425	-	-	-
DSS pre dospelých s telesným post.	281	350	413	516
DSS pre dospelých s kombinovaným postihnutím	4 007	5 043	6 009	6 858
DSS pre dospelých so zmyslovým postihnutím	92	91	-	-
DSS pre dospelých s duševnými poruchami	2 765	2 677	2 663	2 365
Špecializované zariadenie	-	144	371	631
Denný stacionár	-	17	30	47

DSS pre deti s telesným postihnutím	229	204	144	88
DSS pre deti s telesným post. a poruchami správania	1 066	942	819	728
DSS pre deti s duš. poruchami	128	166	244	48
Stanice opatrovateľskej služby/zariadenie dočasnej starostlivosti o deti	46	32	24	13
Zariadenie chráneného/podporovaného bývania	62	52	78	161
Domovy pre osamelých rodičov/zariadenie núdzového bývania	85	113	158	163
Útulky	330	283	291	283
Rehabilitačné stredisko	172	100	155	220
Zariadenie opatr. služby	854	929	792	869
Nočľaháreň	-	23	82	83
Domov na pol ceste	-	-	22	21

Zdroj: Výkaz MPSVR SR