

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

**KONTEXTOVÁ
EVALUÁCIA
TERÉNNEJ
SOCIÁLNEJ PRÁCE
Záverečná správa**



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

Autori:

Mgr. Richard Filčák, MSc. PhD.

(Centrum spoločenských a psychologických vied/Prognostický ústav SAV)

Mgr. Zuzana Polačková, M. A.

(Centrum spoločenských a psychologických vied/Prognostický ústav SAV)

RNDr. Dušana Dokupilová

(Centrum spoločenských a psychologických vied/Prognostický ústav SAV)

Recenzenti:

Mgr. Daniel Gerbery, PhD

Mgr. Daniel Škobla, PhD

Texty © Mgr. Richard Filčák, MSc. PhD.,
Mgr. Zuzana Polačková, M. A., RNDr. Dušana Dokupilová, 2019
Copyright © Implementačná agentúra Ministerstva práce,
sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (IA MPSVR SR), 2019
Grafická úprava © Stano Masár, 2019

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

KONTEXTOVÁ EVALUÁCIA TERÉNNEJ SOCIÁLNEJ PRÁCE Záverečná správa

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

Tomáš Rafa (*1979) je slovenský vizuálny umelec. Jeho tvorba je známa nielen v regióne strednej a východnej Európy, ale aj napr. vo Švédsku a v USA. Na Slovensku získal v roku 2011 cenu Oskára Čepana, odvtedy má za sebou rad sólových a skupinových výstav v mnohých krajinách. V svoju tvorbu prezentoval napríklad nielen v prestížnom Múzeu moderného umenia (MoMA PS1) v New Yorku ale aj v Slovenskom národnom múzeu. Tomáš Rafa vyštudoval Akadémiu umení v Banskej Bystrici a Akadémiu výtvarných umení vo Varšave.

V tejto publikácii prezentujeme jeho tvorbu z prostredia rómskych osád ako aj výber z jeho tvorby zameranej na tému utečencov, za ktorú bol v kategórii video v roku 2016 ocenený aj cenou Slovak Press Photo. Výstupy a prezentácia tvorby z prostredia rómskych osád prináša pozornosť témy segregácie. Hlavnou náplňou workshopov je proces neverbálnej komunikácie prostredníctvom vizuálnych a pohybových symbolov. Dôraz sa pritom kladie na zaujatie postoja. Workshopy v rómskych osadách majú pre tam žijúce obyvateľstvo emancipačný charakter. Počas niekoľkých dní dosiahnu spoločným úsilím veľké umelecké výsledky.



Tomáš Rafa: Projekt *Športové múry*, 2013
Maľovanie segregáčného múru v rómskej osade

Autor a autorky by chceli vyjadriť poďakovanie za manažment, cenné námety a pripomienky pracovníkom IA MPSVR. Hlavne Marcelovi Fuksovi, Martinovi Verešovi a Pavlovi Jablonickému. Nesmierne dôležité boli pripomienky a spätná väzba od členov pracovnej skupiny. Tu by sme chceli poďakovať Zuzane Tordovej, Pavlovi Makýšovi, Pavelovi Kaňkovi, Miroslavovi Repkovi, Františkovi Jeleňovi, Nadežde Šebovej, Petrovi Szabovi a Lýdii Gabčovej, Ladislavovi Oravcovi, Tomášovi Hruštičovi, Zuzane Kumanovej a Ive Pipískovej. Zora „Kalka“ Pavlíniová pomohla metodickým vedením a moderovaním pracovnej skupiny vytvoriť cenný priestor na výmenu názorov a formulovanie vstupov. Zároveň by sme chceli poďakovať kolegom z Prognostického ústavu SAV za podnety pri spracovaní údajov. Zvláštne poďakovanie patrí recenzentom Danielovi Škoblovi a Danielovi Gerberymu za pripomienky k rôznym verziám textu.

Recenzenti:

Mgr. Daniel Škobla, PhD.

Mgr. Daniel Gerbery, PhD.

Tomáš Rafa: Projekt *Športové múry*, 2013
Maľovanie segregáčného múru v rómskej osade



Obsah

Predslov	12
Zoznam skratiek	13
Zhrnutie	14
Úvod	18
1. Kvantitatívna analýza potrebnosti TSP	20
1.1. Index technickej potrebnosti TSP v jednotlivých oblastiach	21
1.2. Finančná kapacita obcí v súvislosti s realizáciou TSP	39
1.3. Zhrnutie hlavných záverov analýz	47
2. Kontext domácich a zahraničných prístupov a skúseností	48
2.1. Kontext domácich politik a intervencií	50
2.1.1. Program terénnej sociálnej práce v minulosti	50
2.1.2. Program terénnej sociálnej práce z pohľadu koordinácie	55
2.1.3. Program terénnej sociálnej práce z pohľadu inštitucionálneho ukotvenia	57
2.1.4. Program terénnej sociálnej práce v kontexte platnej legislatívy	60
2.1.5. Výkonnostný rámec programu terénnej sociálnej práce	64
2.1.6. Program terénnej sociálnej práce v kontexte ďalších podporných programov	68
2.2. Analýza príkladov zahraničných intervencií a skúsenosti	73
2.2.1. Česká republika	74
2.2.2. Maďarsko	78
2.2.3. Fínsko	81
2.2.4. Veľká Británia	85
2.3. Zhrnutie	88
3. Alternatívne modely výkonu, financovania a kontroly TSP	90
3.1. Mriežka možností pre alternatívne prístupy k fungovaniu TSP	91
3.1.1. Mriežka možností – Výkon	93
3.1.2. Mriežka možností – Financovanie TSP	100
3.1.3. Mriežka možností – Koordinácia a kontrola	106

3.2. Opis a hodnotenie modelových situácií	112
3.2.1. Modelová situácia 1: Kombinovaný model/súčasný stav	116
3.2.2. Modelová situácia 2: Model garantovaný štátom	120
3.2.3. Modelová situácia 3: Model prenesenia na lokálnu úroveň	124
3.2.4. Modelová situácia 4: Model regionálneho prístupu	129
3.2.5. Modelová situácia 5: Model centrálného programu doplneného alternatívnym výkonom	134
3.3. Komparatívne hodnotenie	141
3.4. Závbery a odporúčania	145
Zdroje a referencie	148
Prílohy	152
1. Zoznam obcí podľa kategórií podľa hodnotenia indexu.	152
2. Prítomnosť rôznych typov intervencií podľa kategórií hodnotenia v indexe TSP	158
3. Rozmiestnenie obcí podľa validovaného indexu technickej potrebnosti TSP	158
4. Percentuálne zastúpenie obcí podľa validovaného indexu technickej potrebnosti TSP v krajoch	159
5. Umiestnenie osídlení podľa výsledkov indexu technickej potrebnosti TSP	159
6. Prehľad osídlení, kde tvorí podiel rómskej populácie nad 75 percent celkového počtu obyvateľov	160

Zoznam tabuliek, obrázkov a grafov

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Konštrukcia Indexu technickej potrebnosti TSP – výber údajov a váhového vyjadrenia	24
Tabuľka 2: Kategorizácia výsledkov Indexu technickej potrebnosti TSP	32
Tabuľka 3: Konštrukcia koeficientu registrovanej nezamestnanosti pre potreby validovaného indexu	34
Tabuľka 4: Zoznam obcí, v ktorých napriek vysokému Indexu technickej potrebnosti TSP nie je program realizovaný.	36
Tabuľka 5: Model určenia počtu pracovníkov TSP v súvislosti s počtom ľudí žijúcich v prostredí MRK v konkrétnej obci	40
Tabuľka 6: Výsledky výziev na dopytovo orientované projekty zamerané na podporu TSP	55
Tabuľka 7: Štruktúra a rozsah analyzovaných modelov.	113
Tabuľka 8: Teoretický príklad prístupu k vytvoreniu modelu číslo 5.	137

Zoznam obrázkov

Obrázok 1: Schematické znázornenie procesu prípravy kvantitatívnej analýzy a jej výstupov	20
Obrázok 2: Kategorizácia obcí na základe výsledkov Indexu technickej potrebnosti TSP a na základe výsledkov validácie koeficientom nezamestnanosti.	35
Obrázok 3: Schematické znázornenie postupu pri príprave analýz a vstup na tvorbu modelov	91
Obrázok 4: Mriežka možností – základné charakteristiky možného spôsobu výkonu, financovania, koordinácie a kontroly TSP.	92
Obrázok 5: Postup pri príprave a hodnotení modelov	115

Zoznam grafov

Graf 1: Výdavky na TSP k príjmom bežného rozpočtu v 1. kategórii (v %) a v rozdelení podľa decilov.	41
Graf 2: Výdavky na TSP k príjmom bežného rozpočtu v 2. kategórii (v %) a v rozdelení podľa decilov.	41

Graf 3: Výdavky na TSP k príjmom bežného rozpočtu v 3. kategórii (v %) a v rozdelení podľa decilov.	42
Graf 4: Percentuálne rozdelenie obcí na decily podľa podielu nákladov na TSP k príjmom bežného rozpočtu	42
Graf 5: Rozdelenie obcí podľa pomeru nákladov na TSP k bežným príjmom v rozdelení na decily a jednotlivé kategórie podľa validovaného indexu potrebnosti TSP v % vyjadrení rozmiestnenia v jednotlivých deciloch	43
Graf 6: Pomer nákladov na TSP k daňovým a nedaňovým príjmom v rozdelení na decily pre obce s najvyšším indexom technickej potrebnosti TSP – 1. kategória	44

Predslov

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

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

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

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

V mene tímu NP TSP I Marcel Fukas

Zoznam skratiek

DOP – Dopytovo orientované projekty

FSR – Fond sociálneho rozvoja

IA MPSVR SR – Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR

LbD – Ľudia bez domova

MRK – Marginalizované rómske komunity

MPSVR SR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

MVO – Mimovládna organizácia, respektíve mimovládne organizácie

OP ZaSI – Operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia

OP EZ – Operačný program Ľudské zdroje

RK – Regionálni koordinátori TSP

TSP – Terénna sociálna práca

ÚSVRK – Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity

Zhrnutie

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

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

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

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

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

Na porovnanie stavu infraštruktúry, ekonomickej a sociálnej situácie, v akej sa nachádzajú obce a mestá, bol v rámci kvantitatívnej kontextovej analýzy vytvorený

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

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

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

Ako analytický nástroj pre systematizovanie prístupov bola vytvorená **mriežka možností** opisujúca spektrum alternatívnych prístupov výkonu, financovania a zabezpečenia kvality TSP a **rozpracovanie a hodnotenie vybraných modelov alternatívneho fungovania TSP**. Na základe mriežky možností bolo vytvorených 5 základných modelov. Každý z nich opisuje určitú kombináciu možností, ako pristupovať k výkonu, riadeniu, financovaniu a kontrole kvality TSP.

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

Tieto modely sú analyzované a detailne popísané v tretej časti publikácie. Na základe analýzy týchto piatich modelových situácií, ktoré však musíme chápať v kontexte kvalitatívnych a kvantitatívnych ukazovateľov ekonomickej a sociálnej situácie miest a obcí, dochádza evaluácia k trom hlavným záverom a odporúčaniam:

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

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



Tomáš Rafa: Maliarsky workshop pre deti v osade, 2014

1. Úvod

Kontextová evaluácia bola vypracovaná na základe zadania Implementačnej agentúry Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej ako IA MPSVR SR).

IA MPSVR SR bola vytvorená v roku 2004 ako rozpočtová organizácia v zriaďovateľskej pôsobnosti MPSVR pod menom Fond sociálneho rozvoja. V apríli 2014 bola premenovaná na Implementačnú agentúru pre OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia, následne na Implementačnú agentúru MPSVR SR.

Poslaním organizácie je úspešne a efektívne implementovať projekty zamerané na pomoc pri začlenení sociálne slabších do spoločnosti a zvyšovanie zamestnanosti. IA MPSVR SR plní úlohu sprostredkovateľského orgánu pre Operačný program Ľudské zdroje (OP LZ) a zabezpečuje implementáciu formou dopytovo orientovaných projektov financovaných z Európskeho sociálneho fondu (ESF) a vystupuje aj v pozícii prijímateľa v prípade národných projektov.

IA MPSVR SR realizuje program TSP od roku 2005, v tom čase ešte ako Fond sociálneho rozvoja. Forma realizácie programu TSP sa v čase menila, zásadná zmena nastala v roku 2011, keď bola realizácia programu prostredníctvom individuálnych, dopytovo orientovaných projektov transformovaná do formy tzv. národného projektu. Tento bol realizovaný v rokoch 2011 – 2015 pod názvom Terénna sociálna práca v obciach. Od konca roka 2015 realizácia TSP vo forme národného projektu pokračuje pod názvom Terénna sociálna práca v obciach I.

IA MPSVR SR okrem finančnej podpory zabezpečuje aj metodickú a koordinačnú úlohu a túto adresuje tak subjektom zapojeným do projektu (predovšetkým obciam), ako i osobám, ktoré vykonávajú TSP (terénny sociálny pracovník/terénny pracovník).

V rámci NP Terénna sociálna práca v obciach bolo v rokoch 2014 – 2015 realizované hodnotenie vplyvov TSP financovanej z prostriedkov ESF¹. Toto napriek identifikácii určitých problémov v zásade skonštatovalo pozitívne výsledky TSP realizovanej vo forme národného projektu, teda vo forme aktuálne aplikovaného

modelu. Avšak vzhľadom na obmedzené trvanie finančnej podpory z prostriedkov ESF je potrebné hľadať riešenia, ktoré by realizáciu TSP oslobodili od závislosti od finančných prostriedkov ESF a súčasne neohrozili ďalšiu realizáciu programu. Identifikácia možných modelov je predmetom tejto kontextovej evaluácie.

Na základe požiadavky zadávateľa sa kontextová evaluácia TSP zameriava na štyri hlavné ciele:

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

Prioritnou cieľovou skupinou programu TSP, a preto aj tejto kontextovej evaluácie, sú ľudia z prostredia marginalizovaných rómskych komunit. Je však potrebné zdôrazniť, že program TSP sa sústreďuje aj na pomoc ľuďom z ďalších cieľových skupín (napríklad ľuďom bez domova) vykazujúcich rovnaké alebo podobné charakteristiky (vysoký stupeň vylúčenia, nedôvera voči úradom a pod.). Intervencie zamerané na nové cieľové skupiny programu TSP však IA MPSVR SR začala realizovať až v septembri 2017. Vzhľadom na krátkosť času realizácie neexistuje aktuálne také penzum skúseností, ktoré by mohlo byť v evaluácii argumentačne použité.

TSP realizovaná v prospech ľudí bez domova nie je z uvedeného dôvodu predmetom kontextovej evaluácie, v ďalšej diskusii o budúcnosti TSP by však mali byť ľudia bez domova, ako i ďalšie možné cieľové skupiny zohľadnené.

Text publikácie zhrňa výsledky výskumu a formuluje odporúčania na definovanie optimálneho modelu realizácie TSP v podmienkach SR. Úlohou kontextovej evaluácie v žiadnom prípade nie je podporovať realizáciu konkrétneho modelu, úlohou a cieľom je poskytnúť argumenty na kvalifikované rozhodovanie o budúcnosti TSP realizovanej na základe faktov a evidencie.

1 Škobla, D., Grill, J. A., Hurrle, J. 2016. Evaluácia terénnej sociálnej práce financovanej z ESF v programovom období 2007 – 2013 na Slovensku. IA MPSVR SR: Bratislava

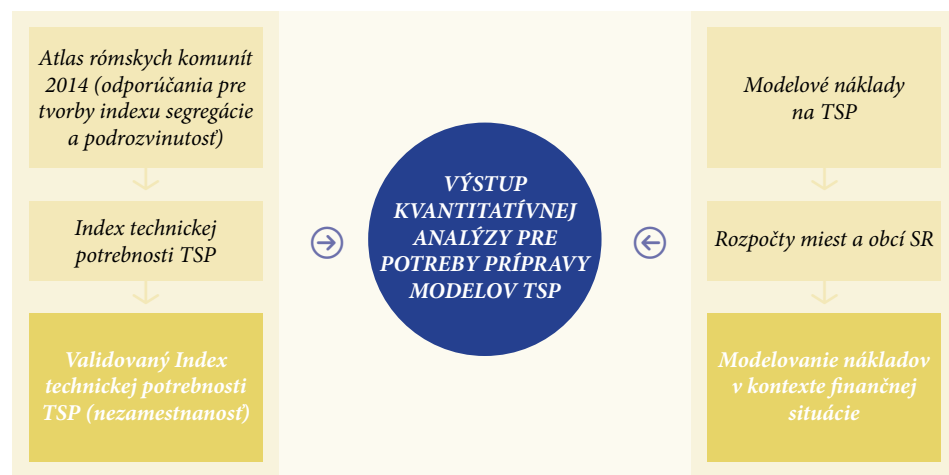
1.

Kvantitatívna analýza potrebnosti TSP

Kvantitatívna analýza potrebnosti TSP je zameraná na vytvorenie matematicko-štatistického modelu cielenia TSP pri zohľadnení ukazovateľov sociálno-ekonomického charakteru agregovaného typu uplatňovaných na úrovni obce a zohľadnení finančnej náročnosti programu TSP v kontexte konkrétnej obce. Na základe ďalej rozpracovaných modelov sa kvantitatívna analýza snaží zodpovedať nasledujúce výskumné otázky:

- V koľkých obciach a v ktorých konkrétne je TSP potrebná?
- Existujú obce s prítomnosťou (segregovaných, separovaných) komunit, ktoré nepokrývajú vybrané/sledované intervencie?
- Do akej miery sú príslušné obce (s prítomnosťou MRK) finančne silné na to, aby boli schopné financovať z vlastných zdrojov/rozpočtov TSP?

Obrázok 1: Schematické znázornenie procesu prípravy kvantitatívnej analýzy a jej výstupov



1.1. Index technickej potrebnosti TSP v jednotlivých oblastiach

Pre potreby riešenia prvých dvoch výskumných otázok sa postupovalo v dvoch krokoch:

1. vytvorenie tzv. Indexu technickej potrebnosti TSP a
2. validácia Indexu technickej potrebnosti TSP, t. j. technické podmienky v osídleniach hodnotené Indexom boli korelované so sociálno-ekonomickým indikátorom tzv. koeficientom registrovanej nezamestnanosti evidovanej na úrovni okresu

Index technickej potrebnosti TSP (ďalej ako Index potrebnosti) bol vytvorený na základe prístupov a odporúčaní Atlasu rómskych komunit² z roku 2013 (ďalej ARK). ARK navrhol model tzv. indexu segregácie a podrozvinutosti, ktorý vychádzal z odporúčaní UNDP vo veci efektívneho zacielenia pomoci ESF v prospech ľudí z prostredia MRK³.

UNDP ako jednu z možností využitia údajov zozbieraných v ARK z roku 2013 navrhlo využiť zozbierané údaje v prospech experimentálnej konštrukcie tzv. indexu segregácie a podrozvinutosti. Ten mal na základe ľahko verifikovateľného štatisticko-matematického modelu určiť závažnosť situácie v súvislosti so životnými podmienkami MRK v konkrétnej obci a na základe výsledku pomôcť so smerovaním zdrojov do najpotrebnejších obcí. Navrhovaný index segregácie a podrozvinutosti však nebol nikdy prepočítaný na úroveň jednotlivých obcí uvedených v ARK a zostal len na experimentálnej úrovni.

Hlavnou kritikou voči premenným uvedeným v Indexe podrozvinutosti a segregácie je výrazná orientácia na posudzovanie kvality bývania ľudí z prostredia marginalizovaných rómskych komunit a ich prístupu k občianskej infraštruktúre v obci bez zohľadnenia ďalších ukazovateľov sociálneho charakteru. Názor autorov Atlasu, postavený na expertných vyjadreniach ďalších autorov a ovplyvnený výsledkami dodatočného modelovania, však tvrdí že premenné infraštruktúrneho charakteru najlepšie vyjadrujú štrukturálne aspekty situácie konkrétnej obce a postoje voči integrácii ľudí z prostredia MRK v danej obci.

2 Mušinka, A., Škobla, D., Hurrle, J., Matlovičová, K. a Kling, J. 2014. Atlas rómskych komunit na Slovensku 2013. Bratislava: UNDP
3 Škobla, D. et al. 2012. Nejasný výsledok: Pomohli projekty financované ESF Rómom na Slovensku? Zistenia z analýzy projektov financovaných ESF v rámci OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia v programovacom období 2007 – 2013. UNDP: Bratislava

Na základe inšpirácie, ktorú navrhovaný index priniesol, došlo následne k vytvoreniu tzv. zjednodušeného indexu podrozvinutosti, ktorý sa stal základom na identifikáciu 150 lokalít, v súvislosti s ktorými bol uplatnený tzv. take-away prístup. Zjednodušený index podrozvinutosti sa stal oficiálne akceptovaným nástrojom napríklad pri prerozdeľovaní pomoci v rámci finančných prostriedkov OP Ľudské zdroje.

Na účely určenia technickej potrebnosti TSP v jednotlivých obciach bola konštrukcia pôvodného indexu podrozvinutosti a segregácie podrobená kritickej analýze a ďalšiemu modelovaniu, vďaka čomu boli prehodnotené niektoré váhové vyjadrenia jednotlivých premenných (pozrite tabuľku 1). V snahe vytvoriť nástroj zachytávajúci čo najširšiu informáciu o stave v konkrétnej obci boli výsledky takto konštruovaného indexu doplnené vybraným sociálno-ekonomickým indikátorom. Ako najvhodnejší bol identifikovaný údaj o registrovanej nezamestnanosti, ktorý je možné analyzovať až na úroveň obcí.

Konštrukcia Indexu technickej potrebnosti TSP (ďalej ako Index potrebnosti) teda vychádzala z odporúčaní Atlasu rómskych komunít, ale na základe analýzy dát a modelovania boli vykonané úpravy, ktoré majú pomôcť lepšie identifikovať a hodnotiť lokality v perspektíve potrebnosti TSP. Medzi hlavné úpravy patrí:

- *Indikátor č. 7: a) Kolko % je v osídlení obydli bez prístupu (nemajú osobitný vodovod ani studňu) k pitnej vode? b) Kolko % obyvateľov osídlení využíva iné zdroje pitnej vody?*

Voda a prístup k pitnej vode je považovaný za kľúčový rozvojový indikátor, ktorý sa viaže k zdraviu, hygiene a kvalite života. Obec bez vlastného vodovodu a bez vybudovanej vlastnej studne môže podľa váh Indexu navrhnutých v ARK získať až 13 bodov z celkových 39. Váhové vyjadrenie jednotlivých odpovedí však naráža na limity, ktoré sú zrejme podmienené rozličným prístupom anketárov zapojených do tvorby ARK. V ARK sú uvedené obce, v ktorých je 100 % obyvateľov bez prístupu k vodovodu a bez vlastnej studne, ale zároveň podľa zozbieraných údajov 0 % z nich využíva iné zdroje vody. Rovnako je možné nájsť situácie, ktoré indikujú, že 100 % obyvateľov obce má prístup k vodovodu, ale zároveň aj 100 % z nich indikuje, že nemá prístup k vodovodu ani k vode z vlastnej studne (napríklad Nová Bašta, Závadka a ďalšie).

Takisto je otáznosť, či by mali rovnakú pozornosť dostávať obce, ktoré majú zavedený vodovod, avšak ľudia naň nie sú napojení. Takáto obec sa dostáva na takmer rovnakú úroveň ako obec bez vybudovanej vodovodnej siete.

Aj z týchto dôvodov bola znížená váha pre otázku číslo 7 max. na 3 body (z pôvodných 9).

- *Indikátor č. 10: Kolko % osídlenia je pokryté verejným osvetlením?*

V prípade tohto indikátora bola po konzultáciách s tvorcami ARK a modelovaní možných impaktov znížená váha zo 4 bodov na 2. V relatívnom porovnaní sa možnosť využívania elektrickej energie v domácnosti javí ako významnejší indikátor oproti tomu, či v lokalite existuje verejné osvetlenie.

Analýza a následná konštrukcia Indexu technickej potrebnosti TSP bola spravená na vzorke 578 obcí, v ktorých bola podľa Atlasu rómskych komunít identifikovaná koncentrácia ľudí z prostredia marginalizovanej rómskej komunity. Detailný opis jednotlivých premenných, váhové vyjadrenie jednotlivých premenných a ich výpočet je spolu s technickými vysvetlivkami k prvému kroku uvedený v tabuľke 1.



Tomáš Rafa: *Maliarsky workshop pre deti v osade, 2014*

Tabuľka 1: Konštrukcia Indexu technickej potrebnosti TSP – výber údajov a váhového vyjadrenia*

Číslo	Premenná	Kategorizácia	Spôsob určenia váhového vyjadrenia
1	Typ koncentrácie	a) rozptýlená b) vnútri obce c) na okraji obce d) segregovaná	a) 1 b) 2 c) 3 a) 0 V prípade, ak je v obci viac koncentrácií rôzneho druhu, bodové vyjadrenie sa určuje prostredníctvom koncentrácie, ktorá je v najzávažnejšej situácii
2	Umiestnenie koncentrácie	a) v intraviláne b) zmiešané umiestnenie c) v extraviláne	a) 0 b) 1 c) 2
3	Vzdialenosť koncentrácie od obce	a) < 1 meter – 0 b) 1 – 99 metrov – 1 c) 100 – 499 metrov – 2 d) 500 – 999 metrov – 3 e) 1 000 – 1 999 metrov – 4 f) viac ako 2 000 metrov – 5	V prípade, ak je v obci viac koncentrácií umiestnených v rôznej vzdialenosti od obce, bodové vyjadrenie sa určuje prostredníctvom koncentrácie, ktorá je najvzdialenejšia
4	Percento obyvateľov lokality bývajúcich v jednotlivých typoch bytového fondu	Kolko je v osídlení obydlí? a) Kolko je z toho bytových domov? Kolko v nich býva ľudí? b) Kolko je z toho skolaudovaných alebo inak legálnych murovaných domov? Kolko v nich býva ľudí? c) Kolko je z toho skolaudovaných alebo inak legálnych dreveníc? Kolko v nich býva ľudí?	a) (XY %/100)*0 b) (XY %/100)*0 c) (XY %/100)*1 d) (XY %/100)*1 e) (XY %/100)*2 f) (XY %/100)*3 g) (XY %/100)*5 h) (XY %/100)*4

Max. a min. hodnota	Poznámky
0 – 3	V súlade so závermi ARK a analýz UNDP je možné považovať typ koncentrácie za kľúčový indikátor, od ktorého sa odvíjajú ďalšie indikátory v oblasti kvality života. Miera priestorovej segregácie hrá dôležitú úlohu, pričom s jej stupňom stúpa aj potreba TSP.
0 – 2	Výsledky kvalitatívnych výskumov indikujú, že koncentrácie v intraviláne vykazujú lepšiu situáciu v porovnaní s tými, ktoré sú umiestnené v extraviláne.
0 – 5	Vzdialenosť je vo všeobecnosti prekážkou participácie v aktivitách nájomných pre sociálnu integráciu. Aj keď vzdialenosť lokality od obce môže byť ovplyvnená geografickými podmienkami a jej vnímanie môže byť relatívne (100 m v blate poľnej cesty je niekedy viac ako 500 m po asfaltovej ceste), na základe kvalitatívnych výskumov však v zásade platí, že vyššia vzdialenosť indikuje horšie podmienky, a teda aj vyššiu potrebu TSP.
0 – 5	Kvalita bývania silne koreluje so sociálno-ekonomickým statusom obyvateľov a vo všeobecnosti platí, že čím horšia je, tým horšia je aj východisková situácia domácností a jednotlivcov. Výsledok je súčtom súčinov jednotlivých percentuálnych podielov a váh.

Číslo	Premenná	Kategorizácia	Spôsob určenia váhového vyjadrenia
4	Percento obyvateľov lokality bývajúcich v jednotlivých typoch bytového fondu	<p>Kolko je v osídlení obydlí?</p> <p>d) Kolko je z toho murovaných domov v štádiu stavby, t. j. pred kolaudáciou? Kolko v nich býva ľudí?</p> <p>e) Kolko je z toho murovaných domov nezapísaných do katastra? Kolko v nich býva ľudí?</p> <p>f) Kolko je z toho drevených domov nezapísaných do katastra? Kolko v nich býva ľudí?</p> <p>g) Kolko je z toho obydlí typu chatrčí? Kolko v nich býva ľudí?</p> <p>h) Kolko je z toho obydlí postavených z tzv. unimobuniiek? Kolko v nich býva ľudí?</p> <p>i) Kolko je z toho obydlí postavených z tzv. maringotiek? Kolko v nich býva ľudí?</p> <p>Kolko je z toho obydlí využívajúcich iné nebytové priestory, pôvodne neurčené na bývanie? Kolko v nich býva ľudí?</p> <p>Kolko je z toho iných obydlí? Kolko v nich býva ľudí?</p>	<p>i) $(XY \% / 100) * 4$</p> <p>j) $(XZ \% / 100) * 4$</p> <p>k) $(XY \% / 100) * 4$</p>

Max. a min. hodnota	Poznámky
0 – 5	<p>Kvalita bývania silne koreluje so sociálno-ekonomickým statusom obyvateľov a vo všeobecnosti platí, že čím horšia je, tým horšia je aj východisková situácia domácností a jednotlivcov.</p> <p>Výsledok je súčtom súčinov jednotlivých percentuálnych podielov a váh.</p>

Číslo	Premenná	Kategorizácia	Spôsob určenia váhového vyjadrenia
5	Podiel pozemkov v jednotlivom type vlastníctva	Pozemky, na ktorých sa nachádza osídlenie, patria (v %): a) samotným Rómom b) známym vlastníkom (súkromným osobám) mimo osídlenia c) neznámym vlastníkom d) obci e) cirkvi f) armáde SR g) SPF (je ich vlastníkom) h) SPF (je v jeho správe/ štátnym inštitúciám) i) iný vlastníkom	a) $(XY \% / 100) * 0$ b) $(XY \% / 100) * 0$ c) $(XY \% / 100) * 2$ d) $(XY \% / 100) * 0$ e) $(XY \% / 100) * 0$ f) $(XY \% / 100) * 0$ g) $(XY \% / 100) * 0$ h) $(XY \% / 100) * 0$ i) $(XY \% / 100) * 0$
6	Prístup k pitnej vode z vodovodu	a) % obydľí v osídlení, ktoré môžu využívať verejný vodovod b) % obydľí v osídlení, ktoré ho aj skutočne využívajú	a) $(100 - XY) / 100 * 2$ b) $(100 - XY) / 100 * 2$
7	Prístup k pitnej vode	a) % obyvateľov osídlenia bez prístupu (nemajú osobitný vodovod ani studňu) k pitnej vode b) % obyvateľov osídlenia využívajúcich iné zdroje pitnej vody	a) $XY \% / 100 * 2$ b) $XY \% / 100 * 1$

Max. a min. hodnota	Poznámky
0 – 2	Hodnoty sú priradené podľa odporúčania ARK, ktorý upozorňuje, že samotný údaj o vlastníctve ešte nemusí mať priamu koreláciu s kvalitou života. Za prekážku rozvoja preto tiež považujeme iba situáciu, pri ktorej nie je identifikovaný vlastníkom pôdy, čo indikuje jasne problematickú situáciu.
0 – 4	Voda a prístup k pitnej vode je kľúčový rozvojový indikátor, ktorý sa viaže k zdraviu, hygiene a kvalite života.
0 – 3	Problematické zdroje vody indikujú vysoký stupeň problémov a celkovú nepriaznivú situáciu v osídlení. V porovnaní s ARK je však maximálna hodnota znížená z pôvodných 9 na 3, pretože ide o hodnotu, ktorá pri modelovaní alternatívnych situácií vykazovala najvyššiu preukaznosť v kombinácii s inými indikátormi relevantnými pre TSP.

Číslo	Premenná	Kategorizácia	Spôsob určenia váhového vyjadrenia
8	Prístup k verejnej kanalizácii	a) % obydľí v osídlení, ktoré môžu využívať verejnú kanalizáciu b) % obydľí v osídlení, ktoré ju aj skutočne využíva	a) $XY \% / 100 * 0,5$ b) $XY \% / 100 * 0,5$
9	Využívanie elektrickej siete	% obydľí v koncentrácii, ktoré nemôžu využívať elektrickú sieť?	$XY \% / 100 * 4$
10	Pokrytie verejným osvetlením	% osídlenia, ktoré nie je pokryté verejným osvetlením?	$XY \% / 100 * 2$

Max. a min. hodnota	Poznámky
0 – 1	Prístup ku kanalizácii indikuje aspekty hygieny, zdravia a podmienok života v osídlení. Avšak vo vidieckych oblastiach verejná kanalizácia nie je ešte úplným štandardom, preto má indikátor relatívne nízku dôležitosť.
0 – 4	Prístup k elektrickej sieti je považovaný za kľúčový rozvojový indikátor, ktorý sa viaže ku kvalite života a prístupu k informáciám. Preto je hodnota indikátora vysoká.
0 – 2	Základné formy verejnej infraštruktúry, medzi ktoré patrí aj osvetlenie, indikujú mieru integrácie osídlenia v rámci obce/mesta. Na rozdiel od ARK znižujeme maximálnu hodnotu na 2, ide o hodnotu, ktorá pri modelovaní alternatívnych situácií vykazovala najvyššiu preukaznosť v kombinácii s inými indikátormi relevantnými pre TSP.



Tomáš Rafa: Vernisáž na konci maliarskeho workshopu pre deti v osade, 2014

Najvyššia možná dosiahnutá hodnota v rámci prehodnoteného Indexu technickej potrebnosti TSP je teoreticky 31 (v realite bola najvyššia dosiahnutá hodnota 27,67 bodu). Na základe súčtu výsledkov váhového vyjadrenia jednotlivých ukazovateľov Indexu potrebnosti podľa údajov na úrovni jednotlivých obcí uvedených v ARK 2013 boli uvedené obce zoradené podľa dosiahnutej hodnoty Indexu potrebnosti (pre kompletný zoznam obcí zoradených podľa dosiahnutej hodnoty Indexu pozrite prílohu 2).

Pre lepšiu orientáciu boli obce rozdelené do piatich kategórií (pozrite tabuľku 2), pričom obce, ktoré v Indexe potrebnosti dosiahli hodnotu vyššiu ako 20 bodov, sú považované za obce s najzávažnejšou situáciou.

Tabuľka 2: Kategorizácia výsledkov Indexu technickej potrebnosti TSP

Kategória obce	Počet bodov Indexu technickej potrebnosti TSP	Počet obcí v danej kategórii
Kategória 1	20 a viac	18
Kategória 2	19,99 – 15	35
Kategória 3	14,99 – 10	103
Kategória 4	9,99 – 5	218
Kategória 5	Menej ako 5	203

V súvislosti s obcami, ktoré boli na základe dosiahnutej hodnoty Indexu potrebnosti zaradené do kategórie 4, je možné pozorovať značne nevyrovnané skóre medzi jednotlivými premennými Indexu potrebnosti. Ide napríklad o situácie, keď majú ľudia v osídlení pomerne dobrý prístup k vode, ale veľmi problematické obydlia, prípadne tu vidíme integrované osídlenia, ale s veľmi zlou infraštruktúrou. Pri konštrukcii podobných indexov je preto stále potrebné vnímať ich existujúce limity. Rovnako určenie váhového vyjadrenia zahrnutých premenných je v konečnej fáze potrebné experimentálne overovať a je výsledkom konsenzu. V neposlednom rade kombinácia akéhokoľvek výberu premenných v realite vždy naráža na problém kvality dát. Zároveň je potrebné mať na pamäti, že situácia v každej lokalite je unikátna a mechanické aplikovanie akéhokoľvek indexu môže eliminovať partiikulárne variácie. Tie sa nemusia nutne prejaviť v zohľadňovaných údajoch, pričom môžu byť dôvodom/výsledkom ďalších foriem marginalizácie.

V prípade navrhovanej konštrukcie Indexu technickej potrebnosti TSP je preto potrebné chápať, že ani priestorová integrácia a relatívne dobrý prístup k občianskej infraštruktúre v osídlení ešte nedeterminuje celkovú situáciu obyvateľov ako uspokojivú a bez potreby intervencie TSP. Napriek tomu, že uplatnenie navrhovaného

Indexu potrebnosti môže poskytnúť veľmi užitočnú a matematicky overiteľnú informáciu o situácii v danej obci v porovnaní so situáciou v iných lokalitách, definitívne rozhodnutia vychádzajúce z uplatnenia Indexu potrebnosti je potrebné vždy triangulovať so sociálno-ekonomickými indikátormi a prostredníctvom (aspoň na úrovni vybranej vzorky) kvalitatívnych údajov z terénu.

V procese modelovania konštrukcie Indexu technickej potrebnosti TSP bola zohľadňovaná aj informácia o pomere počtu Rómov žijúcich v koncentrácii (bez ohľadu na typ koncentrácie) voči celkovému počtu obyvateľov obce. Táto premenná však v konečnej verzii validovaného Indexu technickej potrebnosti TSP nie je zahrnutá, pretože pri modelovaní premenných a váh sa ukázala ako technicky problematická. Informácia o percentuálnom zastúpení Rómov v obci však bola použitá pri určení finančnej kapacity obce znášať náklady spojené s realizáciou TSP (pozrite text ďalej), kde sa táto informácia overila ako veľmi relevantná.

S cieľom zohľadniť situáciu konkrétnej obce vyjadrenú Indexom technickej potrebnosti TSP v širšom kontexte boli výsledky Indexu technickej potrebnosti TSP korelované s mierou registrovanej nezamestnanosti vedenej na úrovni okresu, v ktorom sa konkrétna obec nachádza. Na základe tohto kroku bol vypracovaný výsledný, tzv. validovaný index technickej potrebnosti TSP.

Autori Indexu technickej potrebnosti TSP si uvedomujú limity zohľadňovania údajov o registrovanej nezamestnanosti⁴ v procese modelovania konštrukcie Indexu potrebnosti TSP, preto boli hodnoty o miere registrovanej nezamestnanosti experimentálne nahradené informáciou o úrovni miezd. Informácia o miere registrovanej nezamestnanosti sa však v konečnom výsledku overila ako výhodnejšia, lebo ilustruje širší kontext sociálno-ekonomickej situácie. Najvhodnejšou premennou by boli zrejme údaje o zamestnanosti na okresnej úrovni, pretože zamestnanosť je spojená s ďalšími sociálnymi výhodami, avšak prístup k dátam týkajúcim sa zamestnanosti na úrovni okresu je pomerne zložitý.

Na účely validácie Indexu technickej potrebnosti TSP s mierou registrovanej nezamestnanosti bol preto vytvorený tzv. koeficient registrovanej nezamestnanosti. Ak bol pomer registrovanej nezamestnanosti v okrese voči priemeru SR nižší ako 0,9, koeficient nezamestnanosti, ktorým bol násobený výsledok Indexu technickej potrebnosti TSP, bol určený na hodnotu 0,8. Pre ďalšie hodnoty koeficientu nezamestnanosti pozrite tabuľku 3.

4 Na základe rôznych kvalitatívnych výskumov vieme, že údaj o miere registrovanej nezamestnanosti nemusí poskytovať presnú informáciu o počte ľudí bez práce (napríklad nie sú zahrnutí nezamestnaní, ktorí nie sú registrovaní), rovnako ako nevyhnutne nezahŕňa informáciu o absencii pracovných miest (dôvodom nezamestnanosti konkrétnej skupiny môžu byť rôzne štrukturálne prekážky vstupu na trh práce).

Východisková hodnota na určenie koeficientu nezamestnanosti bola určená k termínu december 2016 na základe verejne dostupných údajov vedených Ústredím práce sociálnych vecí a rodiny. Koeficient nezamestnanosti bol zámerne určený na okresnej úrovni, pretože záujmom autorov Indexu potrebnosti TSP bolo posúdiť situáciu konkrétnej obce v širšom kontexte pri zohľadnení možného vplyvu okolia obce.

Tabuľka 3: Konštrukcia koeficientu registrovanej nezamestnanosti pre potreby validovaného indexu

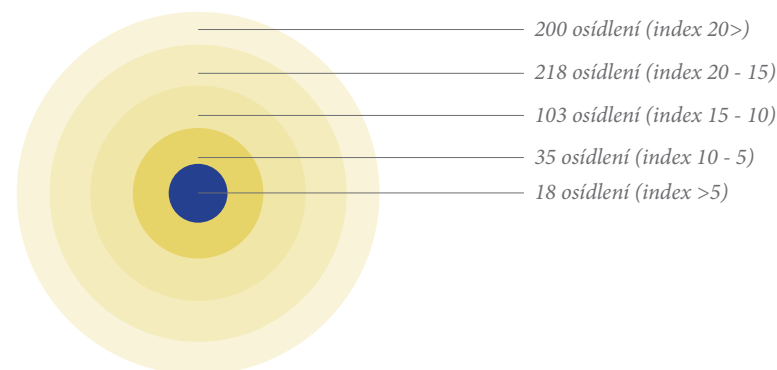
Pomer registrovanej nezamestnanosti v okrese voči priemeru SR	Koeficient nezamestnanosti, ktorým je násobený výsledok Indexu segregácie a podrozvinutosti na úrovni obce
do 0,9	0,8
0,91 – 1,3	1
1,31 – 2	1,2
Viac ako 2,01	1,4

Po prepočítaní výsledkov Indexu technickej potrebnosti TSP v priemete s koeficientom nezamestnanosti stúpol počet obcí zaradených do kategórie závažnosti 1, 2 a 3, teda obcí, ktoré v indexe potrebnosti TSP⁵ získali hodnotu vyššiu ako 10 (pozrite obrázok 2). Poradie obcí sa zmenilo len čiastočne, výraznejšie zmeny sa dajú pozorovať v lokalitách, ktoré sú blízko regionálnych ekonomických pólov rastu (napríklad Košíc), a kde je teda nižšia miera nezamestnanosti. Tie sa v indexe posunuli nižšie a na ich miesto sa vyššie posunuli lokality v rurálnych oblastiach. Kompletný zoznam 578 obcí s koncentraciami zoradených podľa výsledkov Indexu potrebnosti TSP validovaných koeficientom nezamestnanosti tvorí prílohu 1.

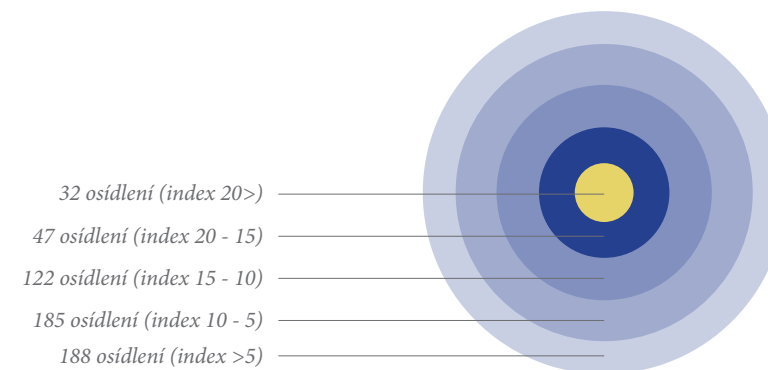
5 Po prepočítaní výsledkov Indexu technickej potrebnosti TSP a po jeho prepočítaní koeficientom nezamestnanosti v texte poodžívame termín tzv. validovaného indexu potrebnosti TSP.

Obrázok 2: Kategorizácia obcí na základe výsledkov Indexu technickej potrebnosti TSP a na základe výsledkov validácie koeficientom nezamestnanosti

a) Index technickej potrebnosti TSP



b) Index po validácii koeficientom registrovanej nezamestnanosti



Kategorizácia obcí na základe výsledkov Indexu technickej potrebnosti TSP a na základe výsledkov validácie koeficientom registrovanej nezamestnanosti bola následne porovnaná s aktuálnym pokrytím výkonu TSP v obciach (pri zohľadnení obcí zapojených do programu realizovaného Implementačnou agentúrou MPSVaR SR, ako i programom realizovaným Úradom splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity). Zároveň boli porovnané výsledky validovaného indexu s lokalizáciou ďalších podporných programov. Na základe analýzy výsledkov celkového skóre a jednotlivých premenných je možné odporučiť prioritnú podporu lokalít zaradených

v kategóriách 1, 2 a 3, pričom v kategórii 4 a prípadne v kategórii 5 postupovať individuálne po triangulácii údajov indexu s ďalšími kvantitatívnymi a kvalitatívnymi údajmi.

Je možné konštatovať vysokú mieru zhody lokalít, ktoré podľa Indexu potrebnosti vyžadujú prioritné zameranie intervencií TSP (kategórie 1, 2 a 3) a umiestnenie ďalších intervencií zameraných na sociálnu inklúziu ľudí z prostredia MRK, akými sú Zdravé regióny a Komunitné centrá. Zhoda môže indikovať, že pri výbere lokalít rôzne programy identifikovali rovnakú mieru potrebnosti. Pre kompletnú informáciu o realizácii ďalších podporných programov a prekrytie intervencií pozrite prílohu 3.

Stále je však možné identifikovať skupinu obcí s vysokým Indexom potrebnosti TSP, v ktorých program TSP v čase realizácie nášho výskumu nebola realizovaná. Ide o obce uvedené v tabuľke č. 4. Vo väčšine prípadov ide o malé obce, kde v prostredí marginalizovanej rómskej komunity žije menej ako 100 ľudí. V súvislosti s možnou realizáciou TSP je preto potrebné zvážiť optimálne ekonomické riešenie a prípadné spojenie s ďalšou obcou.

Tabuľka 4: Zoznam obcí, v ktorých napriek vysokému Indexu technickej potrebnosti TSP nie je program realizovaný

Kategória obce	Počet obcí, v ktorých NIE JE TSP realizovaná	Zoznam obcí
Kategória 1 (20 a viac bodov)	10	Milpoš, Henckovce, Markuška, Slavoška, Kobeliarovo, Valice, Vítaz, Cerovo, Horná Lehota, Nižný Slavkov
Kategória 2 (19,99 – 15 bodov)	15	Slovenské Ďarmoty, Závadka, Opiná, Olejníkov, Dubovec, Rožňavské Bystré, Petrovo, Gočaltovo, Kalava, Nižný Hrušov, Nová Bašta, Krušinec, Bačkovík, Čabalovce, Ďurďoš
Kategória 3 (14,99 – 10 bodov)	53	Myslina, Častkovce, Uzovské Pekľany, Kameňany, Drienovská Nová Ves, Vrakúň, Krásny Brod, Kunová Teplica, Kráľovce – Krnišov, Olcnavá, Chyžné, Čičarovce, Tomášikovo, Kuklov, Petrovce nad Laborcom, Kapušianske Kľačany, Slovenská Lupča, Spišské Vlasy, Nováčany, Jovice, Tvrdošovce, Podbrezová, Fekišovce, Jovsa, Svätý Anton, Blažice, Betlanovce, Čelovce, Tibava, Nižná Jablonka, Nižný Lánec, Švábovce, Rohožník, Sirk, Sady nad Torysou, Bzovík, Čučma, Hrčeľ, Svinica, Čečehov, Bodružal, Okoč, Pohorelá, Roštár, Veľké Slemence, Zbehňov, Ondavské Matiašovce, Rimavské Brezovo, Jablonové, Kocelovce, Jablonov, Žarnovica, Hostice

Na druhej strane boli identifikované obce, ktoré na základe výsledkov Indexu potrebnosti boli zaradené do kategórie 5, teda kategórie obcí, kde sa realizácia TSP nejaví ako kľúčová, tieto ju však napriek tomu realizujú. Posúdenie dôvodov absencie programu v danej obci alebo, naopak, realizácie programu v obci, kde na základe Indexu potrebnosti nebola potreba identifikovaná, si vyžaduje podrobnejší kvalitatívny pohľad, ktorý by mal slúžiť ako základ na ďalšie rozhodnutia.

Vzhľadom na kvalitatívne posúdenie situácie vo vzorke obcí zaradených do každej z uvedených kategórií je na základe expertného názoru možné realizáciu TSP ako nutnú odporučiť v súvislosti s obcami zaradenými do kategórií 1 – 3 za vhodnú v súvislosti s obcami zaradenými do kategórie 4. V prípade nutnej realizácie ide o obce, ktoré v Indexe potrebnosti dosiahli hodnotu 10 a viac, celkovo ide o 203 obcí. V prípade vhodnej realizácie ide o obce, ktoré v Indexe potrebnosti dosiahli hodnotu 5 – 9,99 v celkovom počte 187.

Celkovo ide o 390 obcí, čo je stav porovnateľný s dnešným výkonom programu⁶. Ak by bol však výkon programu zachovaný, je predkladanú kvantitatívnu analýzu potrebné doplniť kvalitatívnym posúdením individuálnych lokalít s možnosťou vynechania niektorých obcí zaradených do kategórií 1 – 4 a možným doplnením obcí z kategórie 5, keďže autori Indexu potrebnosti TSP nevyklúčujú, že existujú obce, ktorých v Indexe potrebnosti dosiahnuté skóre z najrôznejších dôvodov nemusí objektívne ilustrovať realitu. Ako je zdôraznené vyššie, je dôležité obmedziť prípadné nezrovnalosti spôsobené mechanickou aplikáciou indexu.

V tomto kontexte ide hlavne o osobitnú skupinu obcí s výrazným podielom MRK. Ako hranicu výrazného podielu sme stanovili situáciu, kde rómska populácia tvorí viac ako 75 % obyvateľov. Táto hranica je stanovená na základe skúseností z terénneho výskumu. V prípade takýchto lokalít zvyčajne existujú silné tendencie postupného znižovania počtu Rómov (Príloha 7: *Prehľad osídlení, kde tvorí podiel rómskej populácie nad 75 percent celkového počtu obyvateľov*). Na Slovensku existuje podľa ARK zatiaľ jedna obec, v ktorej okrem Rómov nežijú žiadne ďalšie národnosti. Je to Lomnička s 2 506 obyvateľmi. Ďalších sedem osídlení má percentuálne zastúpenie Rómov nad 90 %. Z nich je najväčšia obec Kecerovce s 3 320 obyvateľmi, ostatné majú do 1 000 obyvateľov.

⁶ K termínu spracovania našej analýzy bol program TSP realizovaný v 358 obciach, ÚSVRK počet obcí zvyšuje o ďalších 30, očakávaný rozsah programu TSP bude teda 388 obcí.

Niektoré z týchto obcí získali v Indexe potrebnosti vysoké skóre, naopak, veľká skupina má explicitne merateľný „len“ problém s vodou a kanalizáciou (skóre okolo 5), keďže indikátory týkajúce sa fyzickej vzdialenosti osídlenia od obce nie sú v prípade týchto obcí relevantné. Spomínaný extrémny príklad Lomničky, ktorá skončila s hodnotou 4,1, ale indikuje, že faktor interpretácie troch spomínaných premenných môže ovplyvniť celkové výsledky.

Táto skupina obcí môže pri hodnotení vychádzať lepšie, ako je to v skutočnosti. Je to hlavne preto, lebo v nich nastáva problém s interpretáciou premenných indexu týkajúcich sa typu koncentrácie, umiestnenia koncentrácie a vzdialenosti koncentrácie od obce. Pri príprave nášho indexu sme vychádzali z hodnotenia situácie, tak ako ho uvádza ostatný ARK. Táto otázka je preto dôležitá aj pre ďalšie zbery údajov v plánovaných aktualizáciách ARK.

Počet obcí, kde rómska populácia tvorí viac ako 75 % obyvateľov, je zatiaľ malý. Celkovo ide o 37 lokalít (Príloha 7), pričom až 18 z nich tvoria malé až veľmi malé osídlenia od 97 do 523 obyvateľov. Keďže túto premennú nie je možné reflektovať priamo v konštrukcii indexu (bez toho, aby sme zas neznevýhodnili iné osídlenia), nebola braná priamo do úvahy. Navrhujeme však, aby boli pri prípadnom využívaní indexu na plánovanie TSP a iných intervencií brané tieto obce do osobitnej úvahy pri interpretácii ich výsledkov. Zároveň je vhodné posúdiť všetky osídlenia a ich hodnoty v indexe s prihliadnutím na kvalitatívnu analýzu.

V súvislosti s odporúčaním týkajúcim sa budúceho rozsahu a výkonu TSP v konkrétnych lokalitách je potrebné zdôrazniť, že ide najmä o politicko-manažérske rozhodnutie podmienené dostupnosťou zdrojov a vnímaním potrebnosti programu na plnenie cieľov sociálnych a integračných politík Slovenskej republiky. Výber konkrétnych lokalít je rovnako závislý aj od toho, akým spôsobom je/bude TSP riadená a financovaná a aká je/bude miera spoluúčasti (najmä finančnej) samospráv na jej implementácii.

1.2. Finančná kapacita obcí v súvislosti s realizáciou TSP

Program TSP je aktuálne realizovaný v 358 obciach.⁷ Jeho výkon je finančne podporovaný prostriedkami OP LZ prostredníctvom Európskeho sociálneho fondu. Náklady programu sú určené prostredníctvom štandardnej stupnice jednotkových výdavkov určujúcej maximálnu hranicu jednotlivých výdavkov programu, z ktorých najväčšie predstavujú náklady na cenu práce terénnych sociálnych pracovníkov a asistentov terénnych sociálnych pracovníkov. Na účely tejto analýzy sú ostatné výdavky spojené s výkonom TSP (medzi ktoré patria paušálne výdavky na cestovné, kancelárske a telekomunikačné výdavky) vzhľadom na svoju výšku považované za irelevantné.

Výkon TSP je aktuálne rozdelený do dvoch národných projektov, medzi ktorými sa maximálna výška podpory pre jednotlivé výdavky jemne odlišuje. Na účely tejto analýzy sa pracuje s hranicou určenou v rámci programu TSP realizovaným Implementačnou agentúrou MPSVaR SR, kde maximálny príspevok pre cenu práce terénneho sociálneho pracovníka predstavuje sumu 12 338,30 eura ročne a pre asistenta terénneho sociálneho pracovníka 8 710,30 eura ročne.

Počet pracovníkov TSP je čiastočne podmienený počtom ľudí žijúcich v prostredí MRK v konkrétnej obci. Na výpočet optimálneho počtu pracovníkov nebol tak v literatúre, ako ani praxi identifikovaný žiadny exaktný matematický vzorec, keďže situácia v každej lokalite je unikátna. Pre potreby praxe však bolo dôležité operovať s určitými zovšeobecneniami, a tak boli v programe realizovanom IA MPSVaR SR počty stanovené na základe minulých skúseností. Pri nových obciach sa rátať na začiatku $1 + 1^8$ (v prípade menších komunít $1 + 0$), pričom po roku realizácie, ak to IA uznalo na základe výsledkov a hodnotení za vhodné, bolo možné počet pracovníkov zvýšiť.

Obce s väčšou skupinou ľudí žijúcich v podmienkach marginalizovanej rómskej komunity môžu požiadať o zvýšenie počtu pracovníkov TSP, čím sa paralelne zvyšuje i rozsah finančnej podpory a finančná náročnosť realizácie programu v danej obci. Zvýšenie počtu pracovníkov TSP však nie je automatické a viaceré obce i s veľkou skupinou ľudí žijúcich v prostredí MRK výkon realizácie TSP realizujú len prostredníctvom jedného terénneho sociálneho pracovníka s pomocou jedného asistenta. Na základe porovnania štatistických údajov o počte ľudí žijúcich v prostredí MRK v konkrétnej obci voči počtu pracovníkov TSP určených podľa údajov poskytnutých IA MPSVaR je možné identifikovať situácie, keď počet klientov na

⁷ Stav k 2. 10. 2017. Odvtedy už podľa informácií USVRK rozšíril pôsobnosť TSP na ďalšie lokality.

⁸ Jeden terénny sociálny pracovník a jeden terénny pracovník

jedného TSP pracovníka variuje medzi niekoľkými desiatkami klientov až po extrémne situácie, kde ide v priemere o 1 700 klientov na jedného pracovníka TSP v obci Žehra.

Na potreby analýzy bol adoptovaný prístup, na základe ktorého sa počíta, že pri veľkosti marginalizovanej komunity v počte do 100 ľudí v obci pracuje jeden terénny sociálny pracovník, v obci s veľkosťou marginalizovanej skupiny nad 100 ľudí sa k terénnemu pracovníkovi automaticky pripája terénny pracovník (pozrite tabuľku 5).

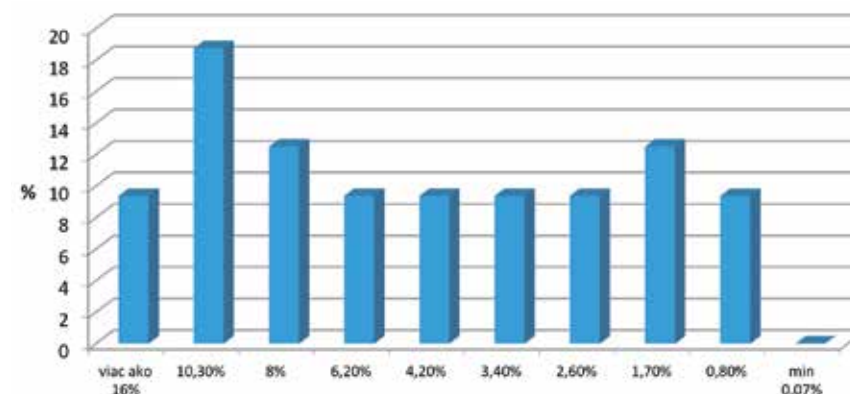
Tabuľka 5: Model určenia počtu pracovníkov TSP v súvislosti s počtom ľudí žijúcich v prostredí MRK v konkrétnej obci

Počet ľudí žijúcich v prostredí MRK v obci	Počet sociálnych terénnych pracovníkov	Počet asistentov terénneho sociálneho pracovníka
</= 100	1	0
101 – 200	1	1
201 – 350	2	1
351 – 600	2	2
601 – 1 000	3	2
Viac ako 1 000	3	3

Praktické uplatnenie na potreby analýzy vytvoreného modelu v praxi by narazilo na svoju finančnú náročnosť a následne udržateľnosť najmä v prípade väčších komunít (napríklad pri hranici nad 1 000 klientov). Prax rovnako dokazuje, že prítomnosť viac ako 6 pracovníkov v obci nie je nutne efektívna. Pri vyššom počte pracovníkov vzniká i potreba vytvárania lokálnych manažérskych štruktúr a určovania kompetencií, čo samotný výkon TSP komplikuje.

Pre určenie kapacity konkrétnej obce výkon TSP udržať i bez externej finančnej podpory sa pracuje s údajmi o príjmovej stránke rozpočtu individuálnej obce voči hypotetickým nákladom na výkon TSP prostredníctvom počtu osôb určených na základe vyššie uvedeného modelu. Na účely komplexnej analýzy spracovanej s využitím metodiky rozdelenia podľa decilov (graf 1) boli obce rozdelené podľa výdavkov na TSP k príjmom bežného rozpočtu. Výdavky na TSP delené príjmami bežného rozpočtu poskytujú percentuálny údaj, ktorý môže slúžiť ako indikátor finančnej kapacity obce alebo mesta.

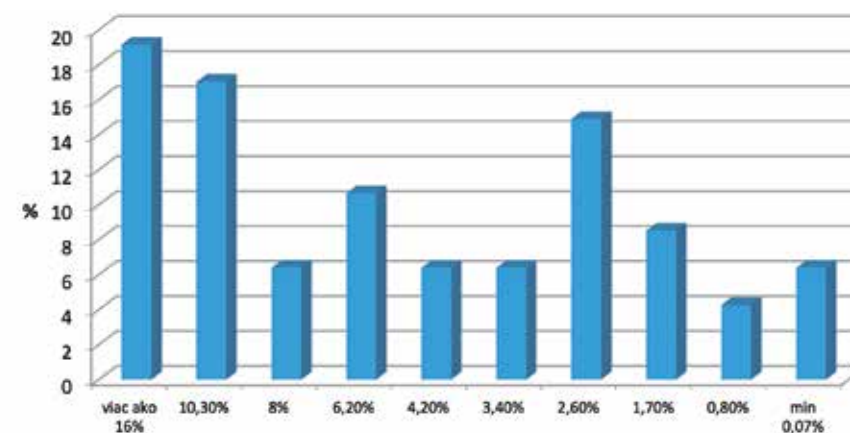
Graf 1: Výdavky na TSP k príjmom bežného rozpočtu v 1. kategórii (v %) a v rozdelení podľa decilov



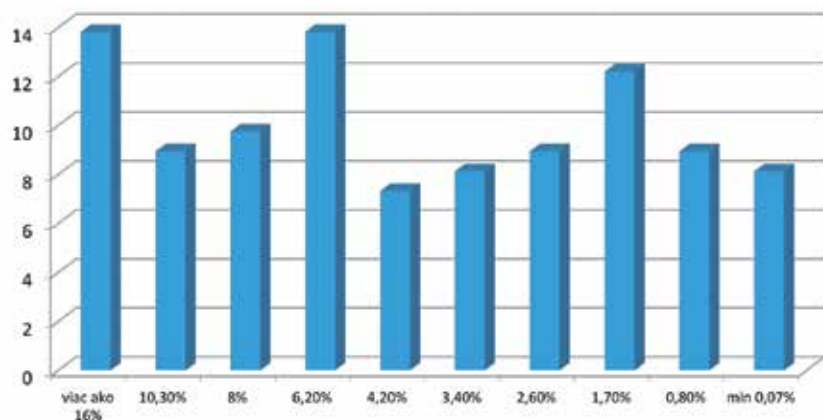
Pri uvedenom rozdelení obcí do 10 skupín podľa podielu výdavkov na TSP k príjmom bežného rozpočtu by pre viac ako 27 % najproblematickejších obcí (obce zaradené do prvej kategórie závažnosti podľa Indexu potrebnosti) tvorili náklady na financovanie TSP viac ako 10 % príjmov bežného rozpočtu. V 10 % obcí by náklady na realizáciu TSP v obci dosiahli 16 % celkových príjmov obce (graf 1).

Podobná situácia sa opakuje i v prípade obcí zaradených do druhej kategórie závažnosti (výsledok Indexu potrebnosti vyšší ako 15), kde v prípade 36 % obcí náklady na TSP predstavujú viac ako 10 % celkových príjmov bežného rozpočtu (graf 2). V prípade obcí zaradených do tretej kategórie podľa Indexu potrebnosti skupina obcí, kde náklady na TSP prekračujú 10 % celkových príjmov obce, predstavuje cca 25 % (graf 3).

Graf 2: Výdavky na TSP k príjmom bežného rozpočtu v 2. kategórii (v %) a v rozdelení podľa decilov



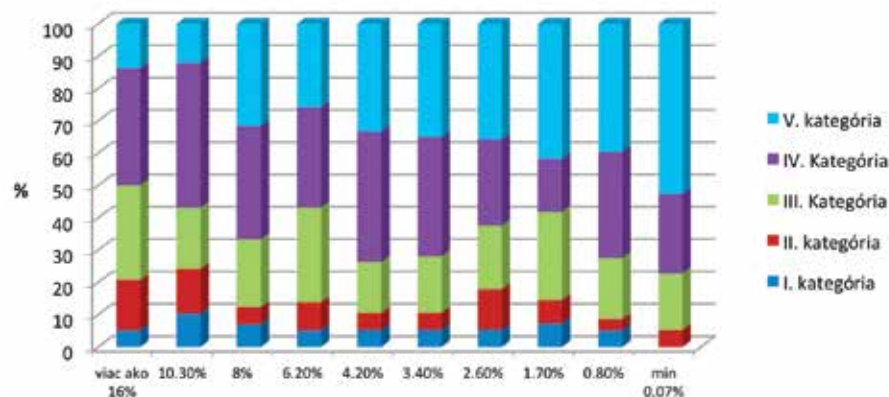
Graf 3: Výdavky na TSP k príjmom bežného rozpočtu v 3. kategórii (v %) a v rozdelení podľa decilov



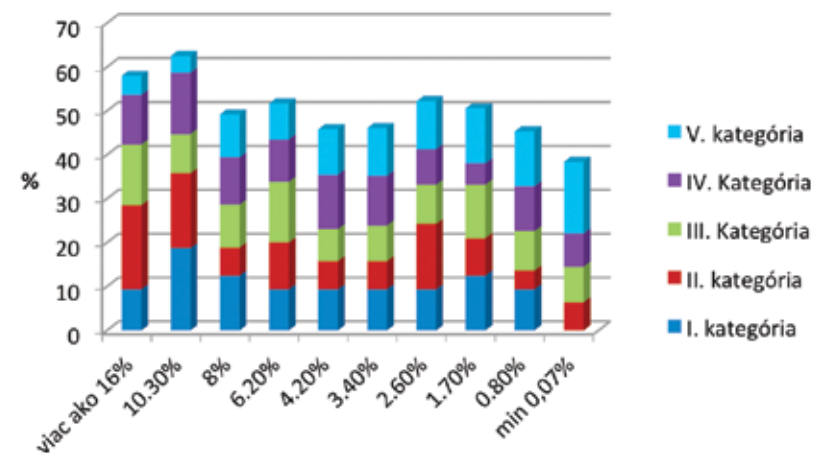
Obce, ktoré sa na základe výsledkov Indexu potrebnosti ocitli v prvej kategórii, vo väčšine prípadov patria do skupiny najchudobnejších obcí, preto sú zobrazené v prvých deciloch uvedeného rozdelenia. Výsledky analýzy potvrdzujú, že väčšina z najproblematickejších obcí nie je schopná pokryť náklady potrebné na realizáciu TSP z vlastných zdrojov (pozrite napríklad mesto Tisovec, kde tretina príjmov pochádza z grantov a transferov, alebo Hontianske Nemce, kde takmer polovica príjmov bežného rozpočtu prichádza z grantov a transferov).

Nižšie uvedené grafy (grafy 4, 5 a 7) ilustrujú, že k najchudobnejším obciam (obce prvého decilu) patrí 10 % obcí s najväčšou potrebnosťou TSP a 19 % obcí zaradených do druhej kategórie obcí zoradených podľa Indexu potrebnosti. Obce zaradené do prvých dvoch kategórií podľa Indexu potrebnosti tvoria viac ako 50 % najchudobnejších obcí.

Graf 4: Percentuálne rozdelenie obcí na decily podľa podielu nákladov na TSP k príjmom bežného rozpočtu



Graf 5: Rozdelenie obcí podľa pomeru nákladov na TSP k bežným príjmom v rozdelení na decily a jednotlivé kategórie podľa validovaného indexu potrebnosti TSP v % vyjadrení rozmiestnenia v jednotlivých deciloch



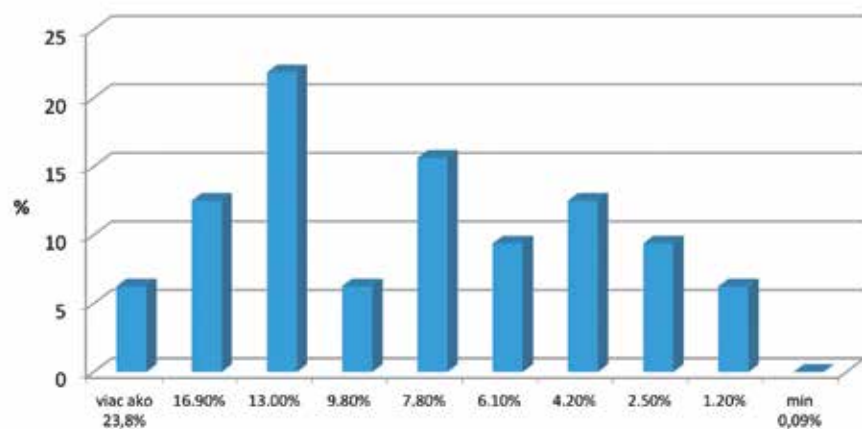
Pri posúdení príjmov bežného rozpočtu obcí očistených od príjmov z grantov a transferov v súvislosti s kapacitou financovať realizáciu TSP v obci z vlastných zdrojov obce je situácia výrazne horšia, percentuálny podiel nákladov na TSP sa v porovnaní s rozpočtom obce zvyšuje.

Ako je uvedené vyššie, pomer nákladov na TSP k daňovým a nedaňovým príjmom obce je najproblematickejší v prípade samospráv podľa Indexu potrebnosti TSP zaradených do kategórie obcí 1 a 2. V prípade 47 % samospráv zaradených do prvej kategórie by náklady na realizáciu TSP presahovali 9,8 % daňových a nedaňových príjmov obce (graf 6). Podobnú situáciu je možné sledovať aj v prípade samospráv zaradených do ďalších troch kategórií. Situácia sa odlišuje iba v prípade samospráv zaradených do piatej kategórie závažnosti podľa Indexu potrebnosti, kde je počet samospráv s potenciálne nízkym pomerom nákladov na TSP voči daňovým a nedaňovým príjmom obce vyšší (graf 7).

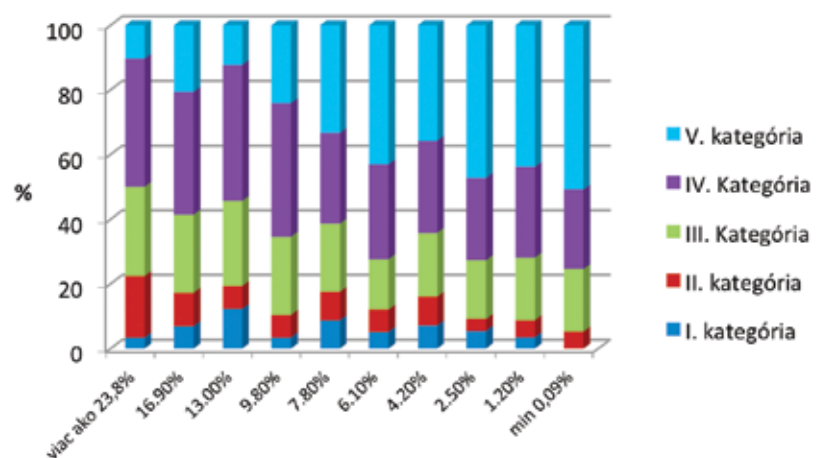
Pri modelovaní nákladov spojených s výkonom TSP v kontexte rozpočtov samospráv je evidentné, že financovanie výkonu TSP z vlastných zdrojov by pre samosprávy predstavoval významnú (a niekde v podstate dominantnú) položku rozpočtu alokovaného pre sociálne služby, v niektorých prípadoch dokonca celého obecného rozpočtu. Iba v prípade 17 samospráv by náklady na TSP tvorili menej ako 10 % rozpočtu alokovaného pre sociálne služby. Takmer vo všetkých prípadoch ide iba o väčšie mestá (Žilina, Nitra, Zvolen, Banská Bystrica, Martin, Komárno, Ružomberok, Levice, Prievidza), čo jasne indikuje, že situácia sa výrazne líši v mestách a obciach.

Odborná literatúra ani expertný odhad neurčujú hranicu nákladov potrebnú na realizáciu konkrétneho programu, ktorá je pre rozpočet obce stále akceptovateľná. Na základe analýzy štruktúry rozpočtov (príjmy a výdavky) je však možné konštatovať, že hranica čo i len 5 % zvýšenia nákladov je pre samosprávy problematická a hranica 10 % zvýšenia nerealistická. Situácia je ešte komplikovanejšia v malých obciach, za ktoré je v súlade s prevažujúcimi názormi v odbornej literatúre možné považovať také obce, kde je počet obyvateľov nižší ako 1 000⁹.

Graf 6: Pomer nákladov na TSP k daňovým a nedaňovým príjmom v rozdelení na decily pre obce s najvyšším indexom technickej potrebnosti TSP – 1. kategória



Graf 7: Rozdelenie obcí podľa pomeru nákladov na TSP k daňovým a nedaňovým príjmom v rozdelení na decily a jednotlivé kategórie podľa validovaného indexu potrebnosti TSP



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

Na základe výsledkov Indexu potrebnosti TSP v porovnaní s výsledkami analýzy rozpočtov jednotlivých samospráv je možné kontext, v ktorom sa samosprávy pohybujú, zosumarizovať do nasledujúcich bodov:

- *Hlavné menšie obce sú schopné základného fungovania jedine vďaka grantom:* Ak by boli granty modelovo odpočítané, tak až 38 z celkového počtu 80 obcí podľa Indexu potrebnosti zaradených do kategórií 1 a 2 by nedokázalo zaplatiť svoje bežné výdavky. Ide hlavne o menšie obce v najmenej rozvinutých regiónoch. V kategóriách 3 a 4 je možné nájsť ďalších 89 takýchto obcí. Uvedená informácia indikuje, že takmer polovica obcí s prítomnosťou MRK s najhorším skóre v rámci Indexu potrebnosti patrí zároveň medzi najchudobnejšie. Zároveň situácia v druhej polovici sledovaných obcí (až na výnimky, ako sú napríklad mestské časti Košíc) nie je diametrálne lepšia.
- *Relatívne malá možnosť usmerňovania investícií:* Granty a transfery, ktoré sú kľúčové pre fungovanie obcí, sú zvyčajne pevne viazané na účel použitia. Samosprávy tak majú len minimálne možnosti na rozhodovanie a ich rozvojové iniciatívy sú výrazne ovplyvňované charakterom a zameraním dostupných grantov a finančnej pomoci. Dôležitý je aj pomer grantov k bežným príjmom, v sledovanej skupine obcí (390 obcí, ktoré boli zaradené do prvých troch kategórií podľa výsledkov Indexu potrebnosti) je viac ako 70 obcí, v prípade ktorých pomer grantov voči bežným príjmom predstavuje viac ako 50 %. Len v prípade 80 obcí z pozorovanej množiny predstavuje pomer grantov voči bežným príjmom menej ako štvrtinu. Vysoký pomer príjmov z grantov voči bežným príjmom môže indikovať jednak dobré nastavenie obce, ktorá aktívne vyhľadáva možnosti financovania, ale aj situáciu, keď nemá iné

9 Čavojec a Sloboda, 2005, Tichý, 2005, Neubauerová, 2006

možnosti na zvyšovanie svojich príjmov. Vyplýva z toho, že len veľmi malá skupina dotknutých obcí má voľné príjmy v relatívne adekvátnej výške, ktoré by teoreticky mohla alokovať na potreby výkonu TSP.

- *Súčasný tlak na financovanie sociálnych služieb:*
Situácia s financovaním sociálnych služieb, ktorých realizácia vyplýva zo zákona o sociálnych službách, je vo väčšine obcí kritická a samosprávy sa bránia akémukoľvek rozširovaniu ich ponuky. V analyzovanej skupine obcí sú samosprávy, ktoré už teraz viac ako polovicu svojich bežných výdavkov smerujú do financovania sociálnych služieb. Viac ako 10 % bežných výdavkov je do sociálnych služieb nasmerovaných v prípade tretiny sledovaných obcí. Ako je uvedené v texte kapitoly, neexistuje exaktný prepočet/hranica percentuálneho zvýšenia nákladov, ktoré je pre danú obec/mesto únosné, pretože toto je vždy podmienené štruktúrou výdavkov, politickým rozhodnutím samosprávy a lokálnym kontextom. Samosprávy musia v prvom rade financovať náklady za služby, ktoré im ukladá zákon, ostatné je vecou rozhodnutia (a teda aj politických tlakov a názorov). Na základe analýzy obecných rozpočtov a výsledkov terénnych výskumov je však možné už aj 5 % zvýšenie bežných výdavkov považovať za hranicu, ktorá je v realite ťažko realizovateľná.

1.3. Zhrnutie hlavných záverov analýz

Z uvedených analýz vyplýva, že len malý počet samospráv je teoreticky schopný prebrať na seba ťarchu financovania TSP. V drvivej väčšine samospráv bez ohľadu na ich výsledok v rámci Indexu potrebnosti by náklady potrebné na výkon TSP predstavovali v kontexte celkových príjmov samosprávy neúnosné bremeno.

Pri prepočte výdavkov na TSP v kontexte rozpočtov obcí je zrejmé, že existuje veľká skupina samospráv, v prípade ktorých by náklady alokované na výkon TSP v prípade presunu zodpovednosti za financovanie TSP na miestnu samosprávu tvorili substantívnu položku voči celkovým príjmom bežného rozpočtu. Pri prepočte ročných výdavkov na TSP k celkovým príjmom bežného rozpočtu existujú obce, kde by náklady na financovanie výkonu TSP presiahli hranicu 50 % bežných príjmov (Sudince, Ploské, Jesenské, Ploské, Čierna Lehota, Jánovce, Bodružal). V prípade približne tretiny sledovaných obcí by náklady na výkon TSP tvorili viac ako 10 % bežných príjmov.

Ako je uvedené v texte kapitoly, neexistuje exaktný prepočet/hranica percentuálneho zvýšenia nákladov určených na financovanie konkrétnej oblasti, ktorá je pre danú obec/mesto únosná, pretože táto je a vždy závisí aj od štruktúry výdavkov a lokálneho kontextu. Na základe analýzy rozpočtov a výsledkov terénnych výskumov sa však dá už aj 5 % zvýšenie rozpočtu alokovaného pre potreby sociálnych služieb a následne pokrytie nákladov spojených s výkonom TSP považovať za hranicu, ktorá je v realite ťažko realizovateľná. A to aj v prípade, ak by obce a mestá na výkon TSP zaväzoval zákon.

2. Kontext domácich a zahraničných prístupov a skúseností

Kapitola sa vo svojej v prvej časti zameriava na kvalitatívnu analýzu kontextu, v ktorom je program TSP realizovaný. Účelom je poskytnúť údaje a informácie na identifikáciu a ukotvenie alternatívnych možností financovania a výkonu programu TSP, ktoré sú následne opísané v tretej kapitole kontextovej evaluácie.

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

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

V druhej časti sa kapitola zameriava na príklady zahraničnej praxe. Pre rozšírenie uvažovania o budúcnosti a alternatívach programu TSP boli vytvorené 4 prípadové štúdie vybraných krajín, opisujúce prostredie, v ktorom sú vykonávané programy, svojimi metódami a cieľovou skupinou porovnateľné s programom TSP.

V súvislosti s analýzou zahraničného prostredia a príkladov z praxe iných krajín sa jednotlivé prípadové štúdie zameriavajú na štyri hlavné výskumné otázky:

- V akom legislatívnom prostredí a v akom kontexte národných a lokálnych politík sa program porovnateľný s programom TSP vykonáva?

- Kto daný program technicky realizuje, na základe akých prístupov a princípov?
- Akým spôsobom je analyzovaný program financovaný, kto a akými mechanizmami zabezpečuje finančnú realizáciu programu?
- Kto kontroluje výkon a akým spôsobom je zabezpečená jeho kvalita?



Tomáš Rafa: Vernisáž na konci maliarskeho workshopu pre deti v osade, 2014

2.1. Kontext domácich politík a intervencií

2.1.1. Program terénnej sociálnej práce v minulosti

Uznesením vlády 357/2002 z 10. apríla 2002 s názvom „Priority vlády SR vo vzťahu k rómskym komunitám na rok 2002, Komplexný rozvojový program rómskych osád a Program sociálnych terénnych pracovníkov“ vláda Slovenskej republiky uznala terénnu sociálnu prácu ako „východisko na realizáciu národných programov“ realizovaných v rámci tzv. Komplexného rozvojového programu rómskych osád. Vláda svoj prístup následne potvrdila i vyčlenením finančných prostriedkov potrebných na zamestnanie devätnástich sociálnych pracovníkov. Títo spolupracovali so 40 asistentmi, v tom čase nazývanými „pomocníkmi“, ktorí pochádzali z miestnych komunít.

Program bol koordinovaný Sekretariátom splnomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity¹⁰ v spolupráci s Národným úradom práce¹¹, Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR a občianskym združením ETP.

Program terénnej sociálnej práce (ďalej TSP) začal byť v zmysle uvedeného uznesenia vlády realizovaný v auguste 2002. Išlo o obce Letanovce, Markušovce, Rudňany, Jarovnice, Krivany, Pečovská Nová Ves, Torysa, Hermanovce, Svinia, Veľký Šariš, Čičava, Hlinné, Jastrabie nad Topľou, Malá Domaša, Soľ, Žalobín, Nálepko a mesto Spišská Nová Ves.

Uvedeným uznesením vlády sa program TSP posunul z roviny neziskovej iniciatívy realizovanej občianskym sektorom na úroveň oficiálnej súčasť sociálnej politiky štátu zameranej na začleňovanie ľudí z prostredia MRK. Týmto krokom sa začali vytvárať podmienky na dlhodobé financovanie a realizáciu programu.

Program TSP bol v decembri 2004 prijatý MPSVaR SR ako „Program podpory rozvoja komunitnej sociálnej práce v obciach na obdobie rokov 2005 – 2007“ a od roku 2005 sa začal program TSP realizovať v 202 lokalitách¹². Realizácia programu bola v tomto období financovaná z rozpočtu MPSVaR a garantom realizácie sa stala príspevková organizácia MPSVaR, Fond sociálneho rozvoja.

Od roku 2008 bolo financovanie programu TSP presunuté do gescie Európskeho sociálneho fondu a program začal byť financovaný prostredníctvom dopytovo orientovaných projektov realizovaných v rámci operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia. V rokoch 2007 až 2010 boli realizované štyri výzvy na pred-

10 Dnes Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity

11 Dnes Ústredie práce, soc. vecí a rodiny

12 Po ukončení „pilotného programu“ realizovaného v 18 lokalitách sa program v roku 2004 rozšíril do 49 obcí



Tomáš Rafa: *Maliarsky workshop v osade*, 2014
Revitalizácia spoločných priestorov bytovky

kladanie projektov zameraných na realizáciu aktivít terénnej sociálnej práce alebo činností podobných terénnej sociálnej práci¹³. Zmena vo financovaní programu priniesla podľa výpovedí viacerých dopytovaných zložitejšie procesy v administratívnom nastavení jednotlivých projektov, ako i nové pravidlá na vykazovanie výdavkov. Výraznou zmenou bol i fakt, že vďaka realizácii programu vo forme individuálnych projektov vykonávaných jednotlivými obcami sa stratila koordinačná, metodická a podporná štruktúra, ktorú dovtedy vykonávali regionálni koordinátori programu.

Tabuľka 6: Výsledky výziev na dopytovo orientované projekty zamerané na podporu TSP

Číslo výzvy	Obdobie zazmluvňovania projektov	Výška alokovaných/ zazmluvnených finančných zdrojov	Počet pred- ložených žiadostí	Počet pod- porených žiadostí
OP ZaSI – FSR – 2007/2.1/01	september – november 2008	7 634 601 €/8 598 380 €	187	155
OP ZaSI – FSR – 2007/2.1/02	september – november 2008/február – apríl 2009	3 983 270 €/3 226 259 €	168	74
OP ZaSI – FSR – 2009/2.1/09	august – október 2010	15 000 000 €/6 962 468 €	184	145
OP ZaSI – FSR – 2010/2.1/03	Výzva bola zrušená			

Zdroj: Správy o vyhodnotení výzvy, FSR, 2008, 2010

Obrat v zmysle administratívneho, inštitucionálneho a metodického zabezpečenia výkonu TSP nastal i v roku 2011, keď sa program začal realizovať vo forme centrálne administrovaného tzv. národného projektu. Ambíciou realizovanej transformácie individuálnych dopytovo orientovaných projektov do formy národného projektu bolo znížiť administratívnu záťaž vo výkone TSP, obnoviť metodickú podporu realizovanú prostredníctvom regionálnych koordinátorov TSP a zvýšiť kvalitu služieb poskytovaných v rámci TSP v prospech klienta. Realizácia národného projektu TSP priniesla i historicky prvé uplatnenie tzv. štandardnej stupnice jednotkových výdavkov v projektoch spolufinancovaných z prostriedkov ESF na Slovensku, čo predstavovalo výraznú inováciu a zníženie administratívnej záťaže realizátorov TSP, ako i zníženie rizika nezrovnalostí v čerpaní prostriedkov ESF. Realizáciou

13 Počet predložených a podporených žiadostí je uvedený v tabuľke 6.

národného projektu sa rovnako obnovila sieť regionálnych koordinátorov a boli vytvorené podmienky na zvyšovanie kvality výkonu TSP prostredníctvom nástrojov ako napríklad individuálna a skupinová supervízia pre TSP a TP alebo vznik nových štandardov kvality výkonu TSP.

Nedostatkom v realizácii uvedeného národného projektu bola orientácia na samosprávy ako exkluzívnych realizátorov TSP a obmedzenie úlohy neziskových a mimovládnych organizácií vo výkone TSP. Limity tohto prístupu si tvorcovia národného projektu uvedomovali, išlo však o kompromisné riešenie, ktoré vychádzalo z (v tom čase) aktuálnych technických a administratívnych obmedzení realizácie finančných transferov, prostredníctvom ktorých začal byť výkon TSP financovaný. Napriek obmedzeniu účasti neziskových a mimovládnych organizácií vo výkone TSP a viacerým, počas realizácie identifikovaným ťažkostiam, je realizovaná zmena i s odstupom času hodnotená pozitívne. Dôkazom je pokračovanie výkonu TSP vo forme národných, centrálne koordinovaných projektov i po roku 2015, teda po ukončení prvého národného projektu TSP. K pozitívnemu postoju dospeli i zistenia hodnotenia TSP z roku 2016¹⁴, v rámci ktorého boli analyzované vplyvy transformácie individuálnych projektov do národného projektu.

Obdobie po roku 2015, teda po ukončení programového obdobia 2007 – 2013, prinieslo do výkonu TSP ďalšiu zmenu, ktorou je rozdelenie programu do dvoch národných projektov. Realizátorom prvého je Implementačná agentúra MPSVR SR (ďalej ako Implementačná agentúra) a druhého Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ďalej ako Úrad splnomocnenca).

Dôvodom rozdelenia programu bola snaha o zjednodušenie a lepšiu adresnosť, pričom v gescii Úradu splnomocnenca mali zostať obce, ktoré boli prostredníctvom tzv. „zjednodušeného indexu podrozvinutosti¹⁵“ identifikované ako obce s najzávažnejšou situáciou v súvislosti so sociálno-ekonomickou situáciou ľudí žijúcich v prostredí MRK.

Rozhodnutie o rozdelení programu bolo urobené na základe výsledkov hodnotenia o vplyve prostriedkov ESF na zlepšovanie situácie ľudí žijúcich v prostredí MRK uskutočnenom v roku 2012¹⁶, ktoré konštatovalo, že obce s najzávažnejšou situáciou často nemajú prístup k zdrojom ESF a možné programy zamerané na zlepšenie situácie nerealizujú. Identifikované dôvody boli tak objektívne (nedostatočná kapacita obce, v zmysle ľudských, ale i finančných zdrojov realizovať program), ako i subjektívne (negatívne nastavenie vedenia obce voči ľuďom z prostredia MRK).

14 Škobla et al, 2016

15 Informáciu o indexe pozrite v texte kapitoly 1

16 UNDP, 2012

Z tohto dôvodu bol pre nové programové obdobie 2014 – 2020 navrhnutý tzv. „take-away model“ realizácie základných podporných programov vrátane TSP. Tento mal zabezpečiť nárokovateľnú a administratívne zjednodušenú dostupnosť vybraných programov vrátane TSP, ktoré mali byť realizované vo vzájomnej kompatibilitate.

Samosprávy, ktoré neboli zaradené medzi tie s najzávažnejšou situáciou (celkovo 150 obcí), sa o podporu výkonu TSP vo svojej obci mohli i naďalej uchádzať prostredníctvom účasti na národnom projekte realizovanom Implementačnou agentúrou. Výkon oboch národných projektov je vo svojom technickom nastavení porovnateľný (financovanie prostredníctvom štandardnej stupnice jednotkových výdavkov, prítomnosť siete regionálnych koordinátorov, zdieľaná zodpovednosť medzi realizátorom projektu a zamestnávateľmi samotných TSP), v samotnom výkone sa však realizácia projektov čiastočne odlišuje (napríklad malé rozdiely v nastavení štandardnej stupnice jednotkových výdavkov a oprávnených výdavkov projektu).

Rozdiely vo výkone vychádzajú i zo samotného nastavenia oboch projektov. Národný projekt administrovaný Úradom splnomocnenca je uskutočňovaný v obciach, kde je sociálno-ekonomická situácia závažnejšia a je realizovaný výlučne v spolupráci s obcami, zatiaľ čo projekt realizovaný Implementačnou agentúrou zapája do výkonu TSP i neziskové a mimovládne organizácie a svoj záber rozširuje i o nové cieľové skupiny, akými sú napríklad ľudia bez domova. Projekt v gescii Úradu splnomocnenca v porovnaní s projektom Implementačnej agentúry začal byť realizovaný v časovom omeškaní, i vďaka čomu sa stretáva s vážnejšími problémami súvisiacimi s obsadením jednotlivých pracovných miest. Rovnako treba pripomenúť, že obce s najzávažnejšou situáciou čelili dlhšiemu prerušeniu vo výkone TSP.

Napriek pôvodným zámerom a očakávaniam týkajúcim sa zníženej miery administratívneho zaťaženia, lepšej adresnosti a poskytovania služieb vo vzájomnom prepojení s ďalšími podpornými službami rozdelenie TSP na dva samostatné projekty doposiaľ neprinieslo želané efekty a aktuálne nastavenie v režime dvoch samostatných projektov je zo strany respondentov kvalitatívneho výskumu, z ktorého vychádzame (ďalej ako respondenti), hodnotené skôr negatívne.

2.1.2. Program terénnej sociálnej práce z pohľadu koordinácie

Výkon programu TSP vo forme národného projektu priniesol okrem iného aj zdieľanú zodpovednosť medzi prijímateľom NFP a samosprávami. Tie sú v súčasnosti priamymi zamestnávateľmi terénnych sociálnych a terénnych pracovníkov (ďalej ako pracovníkov TSP).

V porovnaní s projektmi realizovanými jednotlivými organizáciami a samosprávami individuálne (model individuálnych dopytovo orientovaných projektov uplatňovaný v minulosti) stratil v rámci národného projektu realizátor TSP (vo väčšine prípadov je to samospráva) absolútnu kontrolu nad obsadením pozícií pracovníkov TSP. Do ich výberu vstupuje i samotný prijímateľ NFP (Úrad splnomocnenca alebo Implementačná agentúra), ktorý dohliada na ich nestranný výber a následne i na samotný výkon programu TSP.

Podľa výpovedí viacerých respondentov¹⁷ najmä z prostredia realizátorov programu TSP bola táto zmena zo strany samospráv spočiatku prijímaná s určitou mierou nevhôle, dnes je už podľa vykonaných hodnotení vnímaná ako samozrejmosť. Spoluúčasť prijímateľa NFP na výberovom procese a realizácii programu priniesla určitú kultiváciu prostredia v zmysle lepšieho chápania výkonu a úloh TSP alebo postojov voči ľuďom z MRK.

Zapojenie prijímateľa NFP do výkonu TSP podľa výpovedí respondentov obmedzil i voluntarizmus a možné zneužívanie programu TSP, keď samospráva využívala pracovníkov TSP ako ďalších zamestnancov miestneho úradu a im pridelené úlohy často nesúviseli, dokonca boli v konflikte, s princípmi a pravidlami terénnej sociálnej práce. Skúsenosti tak indikujú potrebu takej koordinácie a nastavenia mechanizmov riadenia programu TSP, ktoré presahujú úroveň jednotlivých samospráv. Na základe získanej skúsenosti je možné tvrdiť, že koordinácia na národnej alebo regionálnej úrovni eliminuje možné nepriaznivé tendencie v realizácii programu TSP.

Zdieľaná zodpovednosť a silná koordinačno-metodická podpora zo strany prijímateľa NFP sa podľa väčšiny dopytovaných overila ako vhodný model schopný zabezpečiť kvalitné a citlivé plnenie programu TSP s hlavným ohľadom na potreby jednotlivých klientov TSP.

Potvrdzujú to tak výsledky doposiaľ realizovaných kvalitatívnych hodnotení TSP¹⁸, ako i názor realizátorov programu TSP, najmä tých, ktorí sú do výkonu

17 Pod pojmom „respondent“ je myslená osoba, ktorá bola opytovaná, ide teda o zástupcu/zástupkyňu relevantnej organizácie/záujmovej skupiny.

18 Škobla et al, 2016

programu TSP zaangažovaní dlhodobo a môžu porovnávať jednotlivé formy výkonu na základe vlastnej skúsenosti. Výkon programu TSP vo forme tzv. národného programu so silnou metodicko-koordinačnou podporou považujú za doposiaľ najvhodnejší tak z pohľadu naplňania záujmov a potrieb klienta, možností na poskytovanie podpory pracovníkom TSP, naplňania štandardov kvality programu, ako i efektívneho administratívneho zabezpečenia.

Návrat k realizácii programu TSP vo forme plne decentralizovanej podoby realizovanej v rokoch 2007 – 2010 (program realizovaný vo forme individuálnych projektov) nie je podľa žiadneho z dopytovaných pre kvalitnú realizáciu programu vhodný, dokonca je ho možné vnímať ako ohrozenie v zmysle udržania doposiaľ dosiahnutej kvality. Na základe skúseností z minulosti je možné konštatovať, že v prípade decentralizovaného prístupu je v programe ťažké zabezpečiť prítomnosť metodicko-koordinačnej zložky, ktorá okrem iného znamená dohľad nad dodržiavaním štandardov kvality programu TSP, profesionálnu podporu pre pracovníkov TSP, ako i garanciu pozície pracovníkov TSP v prostredí miestnej samosprávy a lokálnej štruktúry. Možný návrat k plne decentralizovanej forme sa preto vníma ako rizikový a považuje sa za krok späť. Toto tvrdenie však nevylučuje, že decentralizovaný model je možné vnímať ako doplnkový variant k hlavným modelom koordinácie s prítomnosťou silnej metodicko-koordinačnej zložky. S touto hypotézou sa pracovalo i pri príprave jednotlivých modelov budúcej realizácie programu TSP opísaných v kapitole 3.

2.1.3. Program terénnej sociálnej práce z pohľadu inštitucionálneho ukotvenia

Pre viacerých dopytovaných zostáva otvorenou otázkou inštitucionálne ukotvenie zdieľanej zodpovednosti, prípadne inštitucionálne ukotvenie výkonu TSP ako také.

Garant programu, za ktorého je všeobecne považované Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, vníma TSP ako súčasť zákona o sociálnych službách¹⁹ a zodpovednosť za realizáciu programu v zmysle výkonu originálnych kompetencií presúva na mestá a obce. Tieto však poukazujú na nedostatočné financovanie sociálnych služieb²⁰ a vo väčšine prípadov realizujú TSP iba v obdobiach jej externého projektového financovania.²¹ Nedostatočnú finančnú kapacitu na strane veľkého množstva dotknutých samospráv potvrdzujú i výstupy kvantitatívnej analýzy uvedenej v predchádzajúcej kapitole. Okrem objektívnych dôvodov súvisiacich najmä s finančnou situáciou však bránia efektívnemu výkonu TSP v plnej gescii samosprávy i subjektívne dôvody ako negatívny vzťah majority k znevýhodneným skupinám obyvateľov a celkový posun verejného diskurzu smerom od prevencie k represii. Na základe skúsenosti s realizáciou programu je možné skonštatovať, že na výkon TSP má výrazný vplyv i fáza volebného cyklu a zloženie elektorátu v konkrétnej obci.

Doposiaľ neexistuje relevantný výskum poukazujúci na percento obcí, ktorým vo výkone programu TSP uvedené subjektívne dôvody neprekážajú a ktoré sú ochotné financovať výkon TSP i prostredníctvom vlastných zdrojov bez externej podpory. Rovnako nie je doposiaľ preskúmaný fenomén rómskych zástupcov (či na pozícii starostov, alebo členov obecných/mestských zastupiteľstiev) a ich vplyv na realizáciu programu TSP. Na základe poznatkov z praxe a výskumov, ktoré zahŕňali miestne samosprávy, je však možné domnievať sa, že počet miest a obcí ochotných financovať výkon TSP prostredníctvom vlastných zdrojov bez externej podpory je pomerne nízky a výkon TSP je všeobecne vo veľmi zraniteľnej pozícii. Podobnú skúsenosť s výkonom TSP je možné identifikovať i v Maďarsku alebo Českej republike²².

Situácia sa zásadne neodlišuje ani v prípade výkonu ďalších podporných programov²³ zameraných na integráciu ľudí z prostredia MRK. Čiastočnou výnimkou je

19 Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb.

o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon), v znení neskorších predpisov

20 Pre viac informácií týkajúcich sa kapacity samospráv financovať výkon TSP z vlastných zdrojov pozrite kapitolu 1.

21 Len minimálny počet samospráv financoval TSP v období medzi skončením jedného a začiatkom druhého NP, ich presný počet však nie je známy.

22 Pozrite príklady zahraničnej praxe ďalej v texte

23 Je myslený program komunitných centier, zdravotných asistentov, miestnych občianskych a poriadkových služieb a asistentov učiteľa

program zdravotných asistentov realizovaný v rámci programu Zdravé regióny, ktorý je rovnako ako TSP spolufinancovaný z prostriedkov ESF prostredníctvom národného projektu.

Hlavným rozdielom v realizácii programov TSP a zdravotných asistentov je ich inštitucionálne ukotvenie. Pokiaľ TSP pracovníci sú stále zamestnancami jednotlivých realizátorov TSP (obyčajne samospráv) a ich pozícia je v prípade prerušenia externej finančnej podpory voči samospráve veľmi zraniteľná, zamestnanci programu Zdravé regióny sú zamestnancami príspevkovej organizácie Ministerstva zdravotníctva SR. Ich pracovná perspektíva po vyčerpaní NFP je rovnako neistá ako v prípade pracovníkov TSP, ale v prípade programu Zdravé komunity ide o zamestnancov vo verejnej službe s pracovnými zmluvami na neurčitý čas, prerušenie vo výkone programu a následne plnenie zákonných záväzkov voči zamestnancom by vzhľadom na ich celkový počet predstavoval pre kapitolu Ministerstva zdravotníctva SR vysoký finančný záväzok. V porovnaní s pracovníkmi TSP je preto možné predpokladať ich stabilnejšiu pozíciu.

Napriek uvedenému predpokladu je však potrebné poznamenať, že program Zdravé komunity je stále pomerne nový a jeho pozícia, najmä v miestnych štruktúrach, nie je zatiaľ dostatočne stabilizovaná. Prvé skúsenosti z praxe indikujú, že v mnohých obciach program čelí problému akceptácie zo strany samospráv, ktoré ho vnímajú ako externý prvok. Bude preto zaujímavé porovnať výsledky predpokladaných hodnotení modelu riadenia a inštitucionálneho zabezpečenia programu Zdravé komunity so súčasným modelom riadenia a inštitucionálneho zabezpečenia programu TSP.

Pre potreby modelovania alternatív budúcej realizácie programu TSP bol model použitý v prípade programu Zdravé komunity v súvislosti s jeho možným uplatnením v programe TSP ďalej rozpracovaný v tretej kapitole.

Pre viacerých dopytovaných, najmä z prostredia mimovládnych organizácií, zostáva otázkou i výber organizácie plniacej úlohu koordinátora a metodického garanta.

Napriek tomu, že voči výkonu koordinácie a metodickej podpory programu TSP zo strany Implementačnej agentúry neboli vznesené žiadne námietky, podľa názoru viacerých dopytovaných je Implementačná agentúra v komplikovanej pozícii, pretože je zo strany verejnosti často vnímaná ako sprostredkovateľ dopytovo orientovaných projektov so silným dôrazom na kontrolu správnosti čerpania finančných zdrojov na úkor dôrazu na obsahové zameranie a vplyv realizovaných projektov. Oddelenie národných projektov, ktoré je realizátorom viacerých programov podporujúcich vybrané rezortné politiky MPSVaR SR, je podľa viacerých dopytovaných zo strany verejnosti často považované len za marginálne. Vnímanie kontrolných úloh Implementačnej agentúry je vo výraznej prevahe voči metodicko-podporným, čo pre dlhodobý a podporný výkon národných programov môže predstavovať určité riziko.

Za vhodnú alternatívu v poskytovaní metodicko-koordináčnej podpory programu TSP viacerí respondenti považujú vytvorenie a zapojenie akejsi strešnej organizácie, ktorá by plnila úlohu stavovskej organizácie, bola by samosprávna a ktorej úlohou by bolo dohliadať na kvalitu výkonu TSP. V prípade vytvorenia a zapojenia takejto organizácie by bolo potrebné presne určiť jej kompetencie a vplyv na financovanie programu TSP. V opačnom prípade by bola jej funkcia iba symbolická.

Zapojenie konkrétnej organizácie z radu mimovládnych a neziskových organizácií do pozície koordinátora programu na národnej úrovni s úlohami spomenutej strešnej organizácie nie je podľa viacerých dopytovaných vhodné. Hlavnou výhradou je, že nie je isté, či organizácia s takouto kapacitou existuje, a ak aj existuje, bolo by pre ňu veľmi ťažké zachovať si nezávislosť a obhajovať záujmy celého programu a nie v prvom rade vlastné a vlastných klientov.

Podľa viacerých vyjadrení by však bolo vhodné preskúmať možnosti na zapojenie mimovládnych organizácií do regionálnej úrovne riadenia programu TSP, čím by mohli vzniknúť podmienky na posilňovanie kapacít MVO v oblasti výkonu a koordinácie TSP a následne v budúcnosti príležitosť na ich širšie zapájanie do riadenia programu i na národnej úrovni.

2.1.4. Program terénnej sociálnej práce v kontexte platnej legislatívy

Na základe realizovaných rozhovorov je možné konštatovať, že ukotvenie programu terénnej sociálnej práce v aktuálne platnej legislatíve nie je vnímané jednoznačne. Napriek tomu, že forma terénneho výkonu sociálnej služby v zákone 448/2008 Zb. z. o sociálnych službách je uvedená už od roku 2014, explicitné, via verbis, pomenovanie programu terénnej sociálnej práce v aktuálne platnom znení tohto alebo iného zákona nie je.

Napriek tomu, že výkon programu TSP s výkonom iných sociálnych služieb terénnou formou nie je možné zamieňať, výkon programu TSP sa podľa vyjadrení zástupcov MPSVaR SR, ako i viacerých dopytovaných vo veľkej miere zhoduje s opatrením tzv. terénnej sociálnej služby krízovej intervencie podľa § 24a uvedeného zákona²⁴, ktorého znenie hovorí:

„Terénna sociálna služba krízovej intervencie sa poskytuje fyzickej osobe v nepriaznivej sociálnej situácii podľa § 2 ods. 2 písm. a), b), d), g) až i) a jej obsahom je činnosť zameraná na vyhľadávanie takýchto fyzických osôb, odborné činnosti, obslužné činnosti a ďalšie činnosti zamerané najmä na vykonávanie preventívnej aktivity, poskytovanie sociálneho poradenstva, sociálnej rehabilitácie, pomoci pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov a utváranie podmienok na výdaj stravy alebo výdaj potravín.“

Za „osobu v nepriaznivej sociálnej situácii“ sa pre potreby uvedeného paragrafu považuje fyzická osoba ohrozená sociálnym vylúčením alebo obmedzením schopnosti spoločensky sa začleniť a samostatne riešiť svoje problémy okrem iného z dôvodu, že

„nemá zabezpečené nevyhnutné podmienky na uspokojovanie základných životných potrieb“ (písm. a) § 2 ods. 2) alebo „pre zotrvávanie v priestorovo segregovanej lokalite s prítomnosťou koncentrovanej a generačne reprodukovanej chudoby“ (písm. h) § 2 ods. 2).

Podľa § 24 ods. 2 aktuálneho znenia predmetného zákona sa za službu krízovej intervencie považuje sociálna služba,

„ktorá je pre fyzickú osobu ľahko dostupná najmä vzhľadom na miesto, v ktorom sa fyzická osoba zdržiava, a na výšku úhrady za sociálnu službu.“

24 V zmysle znenia zákona platného ku dňu 1. 1. 2018

Podľa § 13 ods. 1 aktuálneho znenia predmetného zákona je sociálnu službu možné okrem ambulantnej, pobytovej alebo inej formy vykonávať i terénnou formou, pričom

„terénnu formu sociálnej služby možno poskytovať aj prostredníctvom terénnych programov, ktorých cieľom je predchádzať sociálnemu vylúčeniu fyzickej osoby, rodiny a komunity, ktoré sú v nepriaznivej sociálnej situácii. Terénne programy sa vykonávajú odbornými činnosťami alebo ďalšími činnosťami podľa tohto zákona“ (ods. 4 § 13).

Z uvedeného je možné predpokladať, že znenie opisu terénnej služby krízovej intervencie podľa § 24a nie je v konflikte s hodnotami, výkonom a princípmi programu terénnej sociálnej práce a program TSP je podľa vyjadrení viacerých dopytovaných možné vnímať ako nástroj výkonu sociálnych služieb krízovej intervencie v zmysle zákona 448/2008 Zb. z. o sociálnych službách.

Vážnym rizikom pre jednoznačné zaradenie programu TSP do kontextu zákona 448/2008 Zb. z. o sociálnych službách je však znenie písm. e) § 80 ods. 7 uvedeného zákona platné od 1. 1. 2018, ktoré hovorí o zodpovednosti obce za poskytovanie alebo zabezpečovanie terénnych služieb krízovej intervencie. Zaradenie programu TSP do rámcov sociálnej služby krízovej intervencie, za ktorej poskytovanie alebo zabezpečovanie (teda i financovanie) nesie jednoznačnú zodpovednosť samospráva, predstavuje pre budúci výkon TSP veľké riziko tak v zmysle finančnej udržateľnosti, ako i kvality výkonu. Toto tvrdenie je možné podložiť skúsenosťami s realizáciou programu TSP v minulosti, situáciou s financovaním iných sociálnych služieb z rozpočtu obce, zisteniami v minulosti realizovaných kvalitatívnych hodnotení programu TSP, ako i názormi viacerých dopytovaných, najmä z prostredia samotných poskytovateľov sociálnych služieb, ale i samospráv. Títo neveria, že legislatívne vymedzenie zodpovednosti za poskytovanie alebo zabezpečovanie uvedenej služby platné od 1. 1. 2018 prinesie zásadné zlepšenie situácie vo financovaní TSP z rozpočtu obce, práve naopak, dôsledkom takejto formulácie môže byť vzhľadom na finančnú situáciu samospráv zásadné obmedzenie výkonu TSP v jednotlivých samosprávach. Podľa vyjadrení viacerých dopytovaných je však možné očakávať, že „starostovia budú vedieť, že by podobnú službu mali financovať, a ak ju nebudú financovať, bude ich to aspoň mrziť, tak ako v prípade opatrovateľskej služby“.

Viacerí respondenti upozornili na potrebu vytvárať tlak v prospech zaradovania terénnej sociálnej služby do komunitných plánov sociálnych služieb vypracovaných obcou a koncepcií rozvoja sociálnych služieb vypracovaných vyššími územnými celkami v spolupráci s ďalšími partnermi. Prítomnosť uvedených dokumentov, okrem toho, že je vyžadovaná zákonom 448/2008 Zb. z. o sociálnych službách, poskytuje základný rámec na výkon a financovanie sociálnych služieb na miestnej

úrovni i voči neverejným poskytovateľom sociálnej služby. Nezaradenie konkrétnej sociálnej služby do uvedených dokumentov podľa garantov zákona znamená, že „neexistuje potreba danej služby v danej lokalite, teda ani dôvod na jej financovanie“.

Na základe predchádzajúcich výskumov²⁵ je možné konštatovať, že prístup ľudí z prostredia marginalizovaných rómskych komunít k verejným službám vrátane sociálnych služieb je v porovnaní s väčšinovou populáciou obmedzený. Uvedené obmedzenie súvisí i s rozsahom poskytovania jednotlivých služieb, pričom vo viacerých oblastiach služby dizajnované explicitne pre ľudí z prostredia MRK alebo iných marginalizovaných skupín vôbec neexistujú. V mnohých prípadoch je hlavným dôvodom absencie takýchto programov negatívny postoj majoritnej populácie alebo volených zástupcov obcí a miest voči ľuďom z prostredia MRK a iným marginalizovaným skupinám, programové stigmatizovanie chudoby ako osobného zlyhania jednotlivca alebo nedostatok solidarity voči ľuďom v núdzi. Viacerí respondenti uvádzajú, že výkon služieb zameraných na zabezpečovanie základných potrieb a ľudskej dôstojnosti nemôže byť ponechaný na samosprávu, pretože v zmysle princípov samosprávnosti štát stráca dohľad nad výkonom týchto služieb a ľahko môže dôjsť k neplneniu a neposkytovaniu týchto služieb. Títo respondenti tvrdia, že „ak vláda prijala Národnú stratégiu integrácie Rómov a jej akčné plány, v ktorých je uvedený i výkon TSP, má povinnosť tento výkon zabezpečiť, a to bez ohľadu na legislatívne ukotvenie“.

Za vyjadrenie, ktoré rámčuje postoj veľkej časti odbornej verejnosti voči TSP, môže byť považované nasledovné: „... Konkrétny občan si nevybral, v ktorej obci sa narodil, a ako plnohodnotný občan SR má bez ohľadu na svoju sociálnu situáciu nárok na základne sociálne služby. Preto nemôže byť ponechaný na svojvoľu samosprávy a situáciu, že v jeho obci nie sú konkrétne služby zabezpečované, čím sa komplikuje jeho integrácia do bežnej spoločnosti.“

Ukotvenie programu TSP do kontextu zákona 448/2008 o sociálnych službách, z čoho vyplýva i plnohodnotné presunutie jeho výkonu na samosprávu bez poskytnutia ďalšej finančnej a metodicko-koordinačnej podpory zo strany štátu, vníma väčšina respondentov ako extrémne rizikové, dokonca ohrozujúce ďalšiu existenciu programu.

Počas rozhovorov s respondentmi sa viackrát zopakoval názor o možnom prepojení TSP i so zákonom 305/2005 Zb. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento sa okrem iného snaží zabrániť vzniku krízových situácií v rodine a svoju pozornosť sústreďuje napríklad na ochranu práv a záujmov detí alebo na zamedzovanie prehlbovania sociálno-patologických javov.

Opatrenia realizované v zmysle uvedeného zákona sa majú zameriavať tak na podporu dieťaťa, ako i celej jeho rodiny a prostredia a činnosti je rovnako možné vykonávať terénnou formou. Dokonca zaznel názor, že „ak by fungovala sociálna kuratela, nepotrebovali by sme TSP, pretože rodiny s deťmi by boli sanované“.

Výkon sociálnej kurately je vo veľkej miere realizovaný prostredníctvom Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny a jednotlivých úradov práce, sociálnych vecí a rodiny, čím je zabezpečená regionálna dostupnosť výkonu a nezávislosť od samosprávy. Na druhej strane však viacerí upozorňujú na vnímanie predmetného zákona ako represívneho, ako i na fakt, že pri výkone jednotlivých opatrení „sa nie vždy dbá na najlepší záujem klienta“ a klienti sociálnu kuratelu často vnímajú ako „tých, čo im prišli zobrať deti“. Aj preto je náročné, aby voči pracovníkovi sociálnej kurately vznikla zo strany klienta z prostredia MRK taká miera dôvery, aká je potrebná na napĺňanie princípov a podstaty programu TSP. Prepojenie TSP so zákonom 305/2005 Zb. z. nie je preto možné považovať za vhodné.

Napriek tomu, že analýza aktuálne platnej legislatívy hypoteticky ponúka legislatívne ukotvenie programu TSP hneď v dvoch zákonoch (448/2008 o sociálnych službách a 305/2005 Zb. z. o sociálno-právnej ochrane detí a o sociálnej kuratele), na základe vyššie uvedeného a pri zohľadnení širšieho kontextu, ako i potrieb cieľovej skupiny programu nie je ani jednu z uvedených právnych úprav v súvislosti s programom TSP považovať za vhodnú a dostačujúcu.

Podľa viacerých dopytovaných by za vhodné legislatívne zázemie programu mohol byť považovaný samostatný zákon zameraný na riešenie problematiky najviac vylúčených skupín. Podľa názoru týchto dopytovaných by mal uvedený zákon zabezpečovať realizáciu takých opatrení, ktoré by najviac vylúčeným skupinám pomohli sa stať klientmi bežných opatrení realizovaných v rámci existujúcej legislatívy. Takáto právna úprava by mala garantovať financovanie a koordinačný rámec programov a mala by zachytávať širší diapazón programom a zabezpečovať ich vzájomné prepojenie.

S týmto názorom sa stotožňujú i viacerí realizátori TSP, ktorí sa jej výkonu venujú dlhodobo.

25 Škobla et al, 2013, Filčák and Škobla, 2017

2.1.5. Výkonnostný rámec programu terénnej sociálnej práce

Napriek tomu, že program TSP je možné považovať za konsenzuálne akceptovaný, kvalitne implementovaný a zrozumiteľný, pri detailnejšej analýze nie je jednoznačné, na dosahovanie akých výkonnostných ukazovateľov sa realizácia TSP sústreďuje a prostredníctvom akých výsledkov by mal byť program charakterizovaný. Dôvody uvedenej nejednoznačnosti je možné okrem iného hľadať v samotnej podstate programu TSP, ktorou je jeho flexibilita a snaha reagovať na situáciu v konkrétnej lokalite, pričom zameranie činnosti pracovníkov TSP sa môžu v jednotlivých lokalitách od seba zásadne odlišovať. Pri uvažovaní o možnom definovaní výkonnostných ukazovateľov programu TSP je potrebné nezabúdať na flexibilitu a z nej plynúcu rôznorodosť programu TSP, ako i na komplikované vnímanie cieľových skupín programu TSP zo strany verejnosti. Nemenej dôležitým aspektom je i potrebnosť prepojenia programu TSP so širokým spektrom ďalších sociálnych a podporných služieb.

Definovanie výkonnostného rámca je vo veľkej miere podmienené i chápaním programu TSP, ktoré v minulosti prechádzalo rôznymi fázami.

V prvotnej fáze programu bol program TSP prezentovaný ako nástroj na vytvorenie lepších vzťahov medzi ľuďmi z prostredia MRK a samosprávou pri realizácii rozvojových programov v prostredí MRK. Vzhľadom na fakt, že program už vo svojej pilotnej fáze vytvoril 40 pracovných miest pre ľudí z prostredia MRK a pri obsadzovaní novovytvorených pracovných miest bol kladený dôraz na angažovanie ľudí z komunity, program začal byť vnímaný ako výrazný nástroj na vytváranie pracovných miest pre ľudí z prostredia MRK. Následne sa pridala fenomén posinenia a emancipácie ľudí z prostredia MRK, ktorí boli v rámci programu zamestnaní. Výkon programu kládol dôraz na kvalifikačný profil pracovníkov TSP a množstvo ľudí z prostredia MRK si vďaka svojej účasti na programe TSP ukončilo stredoškolský alebo vysokoškolský stupeň vzdelania, čím si zvýšili predpoklad na ďalší kariérny rast i mimo programu TSP.

Profil výrazného „rómskeho zamestnávateľa“ sa z programu postupom času čiastočne vytratil a posilnilo sa vnímanie plánovaných i neplánovaných benefitov, ktoré prináša program samospráve. V mnohých prípadoch bol program chápaný ako nástroj na personálne posilnenie obecných úradov a zvyšovanie miestnej zamestnanosti. Zvyšovanie zamestnanosti však často nebolo prioritne chápané z pohľadu zvyšovania zamestnanosti medzi klientmi TSP, ale najmä prostredníctvom zamestnávania pracovníkov TSP.

Prijatie štandardov TSP, čo sa týka výkonu programu z pohľadu obsahového chápania, ako i hodnotového ukotvenia, predstavuje významný medzník a prinieslo výrazný dôraz na klienta, pričom začal byť vytváraný silnejší tlak na odbornosť



terénnych sociálnych pracovníkov, ktorých úlohou je prostredníctvom svojej odbornej činnosti vytvoriť a udržiavať spojenie medzi marginalizovanou osobou a majoritou. Napriek tomu, že toto spojenie je obyčajne veľmi krehké, často predstavuje základnú podmienku na realizáciu akýchkoľvek ďalších intervencií zameraných na podporu klienta TSP.

Pre kritikov programu je však táto charakteristika stále málo hmatateľná a len ťažko ilustrujúca činnosti, ktorým sa program TSP venuje, ako i dôvody, prečo sa im musí venovať práve terénny sociálny pracovník. Napriek tomu, že program TSP je možné vnímať ako jeden z mála podporných programov, pri celkovom posune politickej diskusie od prevencie k represii je program TSP, tak ako je definovaný a prezentovaný dnes, stále málo viditeľný a pre verejnosť málo čitateľný.

Tomáš Rafa: *Maliarsky workshop v osade*, 2012
Revitalizácia spoločných priestorov bytovky

Výzvou pri možnom určovaní výkonnostného rámca programu TSP je aj široké vnímanie terénnej sociálnej práce a jeho schopnosť flexibilne reagovať na špecifické potreby konkrétnej lokality. Pracovníci TSP sú aktívni v mnohých a rôznych témach a aktivitách podporujúcich sociálnu inklúziu ľudí žijúcich v prostredí MRK a snažia sa reagovať na konkrétnu situáciu danej obce, pričom v niektorej môže byť kladený dôraz na školskú dochádzku, v inej na vymáhanie občianskych práv a v ďalšej napríklad na zamestnanosť. Zameranie činnosti pracovníkov TSP sa v jednotlivých lokalitách môže od seba zásadne odlišovať.

V opise NP „Terénna sociálna práca v obciach I“ je medzi cieľmi projektu definovanými v súvislosti s TSP uvedené „zvýšenie účasti najviac znevýhodnených a ohrozených osôb v spoločnosti vrátane účasti na trhu práce“. Keďže „účasť v spoločnosti“ môže prebiehať rôznymi formami a prostredníctvom rôznych oblastí, prioritná oblasť činností TSP nie je taxatívne vymedzená. Toto je pre výkon a flexibilitu TSP určite pozitívny fakt, avšak v prípade argumentácie o dôležitosti existencie programu to sťažuje komunikáciu jeho zamerania a výsledkov.

Z pohľadu komunikácie je situácia užšie a špecifickejšie zameraných programov neporovnateľne jednoduchšia. Napríklad program zdravotných asistentov realizovaný v rámci príspevkovej organizácie Zdravé regióny na MZ SR sa prezentuje ako najväčší zamestnávateľ ľudí z prostredia MRK vo verejnej správe a svoje zameranie demonštruje prostredníctvom konkrétnych ukazovateľov v oblasti verejného zdravia v danej lokalite a zdravotného stavu (účasti na zdravotnej starostlivosti) jej obyvateľov²⁶.

Rovnako komplikovanou otázkou v súvislosti s meraním výkonu TSP a určením výkonnostného rámca je i počet intervencií. Napriek tomu, že administratívny rámec programu TSP indikuje, že prioritou je dlhodobá práca s klientom zaznamenaná prostredníctvom napríklad individuálneho rozvojového plánu, v praxi je ťažké odmietnuť a nepracovať s ľuďmi, ktorí prichádzajú ad hoc a z najrôznejších dôvodov nemajú záujem o dlhodobú spoluprácu. Takéto situácie vytvárajú tlak na pracovníkov TSP, ktorí sa následne ocitajú v ambivalentnej pozícii, v ktorej nie je jednoznačné, či je prioritou TSP poskytovať jednorazovú, ad hoc asistenciu a sústrediť sa na spoluprácu s čo najvyšším počtom klientov, alebo sa kladie dôraz na dlhodobé a intenzívne sprevádzanie menšieho počtu klientov, prostredníctvom ktorého je možné dosiahnuť intenzívnejšiu pozitívnu zmenu.

26 Autor a autorky, rovnako ako manažment programu Zdravé komunity, si uvedomujú, že na stav verejného zdravia má okrem prítomnosti programu Zdravé komunity vplyv veľké množstvo ďalších premenných a stav verejného zdravia v danej lokalite nie je exkluzívnym výsledkom programu. Autor a autorky nemali ambíciu hodnotiť vplyv programu Zdravé regióny, snažia sa upozorniť na potrebu jasnej komunikácie programu TSP.

Problematický je i spôsob merania výkonu TSP postavený na demonštrácii pozitívnej zmeny dosiahnutej vďaka prítomnosti programu TSP v lokalite. V prostredí krajín aplikujúcich liberálny model poskytovania sociálnych služieb vládne trend nákupu sociálnych služieb od neverejných poskytovateľov, pričom výška platby za poskytnuté služby je podmienená naplnením stanoveného a všeobecne akceptovaného ukazovateľa (v ideálnom prípade dopadového). Pri stanovení a sledovaní napĺňania daného indikátora je pomerne jednoduché obhájiť dôležitosť existencie a financovania konkrétneho programu. Jeden z respondentov poukázal na tento model financovania v súvislosti v zahraničí realizovaným programom terénnej sociálnej práce zameraným na riešenie bezdomovectva, pričom výška platby bola podmienená počtom ľudí, ktorým poskytovateľ služby našiel adekvátne bývanie a pomohol im udržať si ho.

Pri realizácii TSP sa môže núkať ukazovateľ súvisiaci napríklad so zvyšovaním školskej dochádzky, zvyšovaním zamestnanosti, znižovaním zadlženosti a iné. Je však dôležité zdôrazniť, že prijatie takého modelu do aktuálnej realizácie TSP je absolútne nevhodné, pretože dosahovanie výsledkov v konkrétnej oblasti musí byť podmienené prístupom k nadväzujúcim, kvalitným a dostupným službám v danej oblasti²⁷.

Ako poznamenal jeden z respondentov: „... ak nefungujú ďalšie služby, TSP sa môže aj pretrhnúť a výsledok nedosiahne. TSP totiž musí fungovať ako súčasť palety ďalších služieb, nie sama pre seba“, prípadne ako je uvedené v hodnotení národných projektov realizovaných Implementačnou agentúrou²⁸: „... chápanie TSP ako jedinej intervencie, ktorá vyrieši nezamestnanosť, bývanie a ďalšie problémy ľudí z cieľových skupín, je úplné nepochopenie jej úlohy. Štát musí prijať opatrenia, aby bola TSP zasadená do zmysluplného kontextu, t. j. do reťazca na seba nadväzujúcich opatrení.“

Otázka určenia výkonnostných rámcov a ich merania by mala byť témou ďalšieho expertného diškurzu realizovaného v budúcnosti, keďže jej vyriešenie by mohlo ponúknuť jednoznačné argumenty v prospech ďalšieho financovania, prípadne rozšírenia programu TSP v praxi.

27 Ak by bolo za kľúčovú oblasť vybrané napríklad bývanie, výkon TSP by musel byť podporovaný prístupom k nájomnému sociálnemu bývaniu

28 IA MPSVaR SR, 2017

2.1.6. Program terénnej sociálnej práce v kontexte ďalších podporných programov

Na základe jednoduchej analýzy činností vykonávaných pracovníkmi TSP je možné konštatovať, že program TSP má voči svojim klientom výrazne posilňujúci charakter a často im poskytuje asistenciu v oblastiach, v ktorých sú ponechaní bez inej pomoci (napríklad oddľžovanie). Asistencia poskytovaná v rámci TSP často vstupuje do prázdnych miest, kde doposiaľ nebol vytvorený iný rámec pomoci dostupný pre ľudí, ktorí sú cieľovou skupinou TSP, čím okrem iného poskytuje i efektívnu podporu na výkon jednotlivých úloh samosprávy alebo štátnej správy.

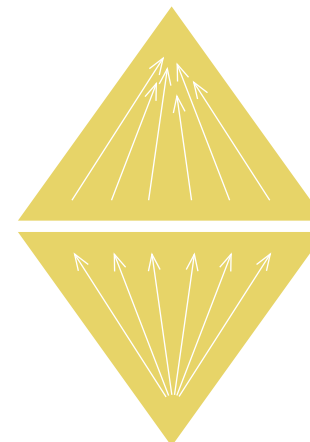
Ako skonštatoval jeden z respondentov: „... keby som sa mohol vrátiť na začiatok programu, určite by som trval na tom, aby TSP nemala v názve *sociálna*, lebo zaradenie TSP do kategórie sociálnych služieb a následne možné spojenie so zákonom o sociálnych službách výkon jej činností a vnímanie limituje. V mnohých prípadoch je potrebné vykonávať aj činnosti, ktoré majú skôr asistenčný ako sociálny charakter.“

Vzhľadom na široké poňatie terénnej sociálnej služby krízovej intervencie v zákone 448/2008 Zb. z. o sociálnych službách je možné o tomto konštatovaní polemizovať. Pravdou však zostáva, že vnímanie TSP ako autonómnej a plnohodnotnej sociálnej služby realizovanej v zmysle zákona o sociálnych službách predpokladá odborný výkon realizovaný kvalifikovanými zamestnancami. Vďaka zákonom určeným kvalifikačným predpokladom je množstvo vhodných kandidátov na terénnych sociálnych, a najmä terénnych pracovníkov z prostredia MRK z novej účasti na výkone programu vylúčených²⁹.

Program TSP spolu s programom Komunitné centrá, Zdravotní asistenti, Miestne občianske poriadkové služby a Asistenti učiteľa je vo všeobecnosti vnímaný ako jeden z balíka „na Rómov zameraných“ programov. Ako poznamenal jeden z respondentov:

„... aktuálne je možné sledovať vznik nových podporných programov, ich kulminácia nastane pravdepodobne v roku 2018, je však možné predpokladať, že po roku 2023 ich počet opäť klesne.“ Konštatovanie je možné ilustrovať diagramom diamantového tvaru (grafické zobrazenie pozrite nižšie).

²⁹ Tento problém bol novelou zákona o sociálnych službách platnej od 1. 1. 2018 prekonaný, pretože bol prijatý návrh o dočasnom znížení kvalifikačných predpokladov pre pracovníkov TSP, avšak s podmienkou, že vzdelanie si musia do určeného termínu doplniť.



Rok 2023: Pravdepodobné zúženie počtu podporných programov

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

Rok 2002: Program „sociálnych terénnych pracovníkov“

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

Zúženie podporných programov na jeden spoločný, ktorý by integroval v sebe všetky ostatné, nik z opýtaných neočakáva ani nepovažuje za správny, lebo každý z uvedených programov je špecifický. Nikto z opýtaných však nevyhlásil lepšiu koordináciu medzi realizovanými programami a ich vzájomnú synchronizáciu v prospech klienta.

Na základe zistení je možné konštatovať, že tak program zdravotných asistentov, ako i program TSP (realizovaný buď Implementačnou agentúrou, alebo Úradom splnomocnenca) alebo program Komunitné centrá sa svojich zamestnancov a partnerov snaží motivovať k vzájomnej spolupráci a vo viacerých lokalitách sa ich vzájomné prepojenie aj darí dosahovať.

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

Na základe zistení nie je možné konštatovať, zamestnanci ktorého programu sú iniciátormi koordinačných stretnutí, keďže zvyčajne ide o osobu, ktorá je vnímaná ako neformálna autorita bez ohľadu na mieru dosiahnutého vzdelania alebo príslušnosť ku konkrétnemu programu. Ojedinele boli zaznamenané aj iniciatívy obecných úradov a starostov činnosť služieb vykonávaných na území obce prepájať,

tieto však boli považované za úspešné iba v prípadoch, keď bola zachovaná autonómnosť všetkých zúčastnených programov (napríklad program zdravotných asistentov, ktorý nie je podriadený obci).

Pri otázke o hierarchii existujúcich podporných programov niekoľkí respondenti odmietli odpovedať, do akej miery považujú každý z programov za výnimočný a dôležitý pre dosahovanie zmeny v kvalite života ľudí žijúcich v prostredí MRK.

Avšak pri otázke o postupnosti a prepojenosti existujúcich programov viacerí respondenti vnímajú práve prítomnosť terénnej sociálnej práce v obci ako bazálnu podmienku na realizáciu ďalších aktivít. Terénna sociálna práca je vnímaná ako práca s jednotlivcom a rodinou, teda najmenšou zložkou a podstatou každej komunity. Významná časť činností TSP sa zameriava na vyhľadávanie jednotlivcov, ktorí potrebujú pomoc, na podporu aktivít zameraných na budovanie dôvery medzi jednotlivcom/rodinou v núdzi a zvyškom komunity, na ich aktivizáciu a podporu individuálneho potenciálu, prostredníctvom ktorého by mohli zlepšiť svoju životnú situáciu. Ako poznamenal jeden z respondentov: „... ak budú ďalšie programy realizované bez prítomnosti TSP, realizácia ďalších programov zostane na úrovni externého rozhodnutia, s ktorým sa jednotlivci budú stotožňovať len formálne.“

V súvislosti s vnímaním ďalších podporných programov je prítomnosť komunitných centier považovaná za rovnako dôležitú ako prítomnosť TSP. V postupnosti programov sa však väčšina respondentov prikláňa k názoru vo veci TSP ako východiskového programu, na základe ktorého je následne možné realizovať kvalitný program komunitného centra. Všeobecne však panuje názor o prirodzenom prepojení oboch programov, keď by budova komunitného centra mala/mohla slúžiť ako základňa všetkých ostatných podporných programov.

Program asistentov učiteľa v zmysle ich prítomnosti vo formálnom vzdelávacom procese je považovaný za program, ktorý sa svojou podstatou odlišuje od zvyšku, keďže jeho výkon sa neviaže na prostredie komunity, ale na prítomnosť školy. Preto nebol program asistentov učiteľa v diskusii o podmienenosti jednotlivých podporných programov zohľadňovaný.

V súvislosti s programom zdravotných asistentov realizovaných v rámci programu Zdravé komunity, ktorý je k dátumu 31. december 2017 realizovaný v 314 obciach, môže z laického pohľadu dochádzať k zámene s programom TSP. Úlohou oboch je pracovať v prirodzenom prostredí klientov (teda často v ich domácnostiach) a v určitých situáciách môže dôjsť k prekrytiu činností jednotlivých pozícií³⁰,

30 Napríklad v situácii, keď pracovník TSP asistuje pri zabezpečovaní zdravotnej starostlivosti, keďže to situácia konkrétneho klienta vyžaduje, alebo ak zdravotný asistent poskytuje asistenciu napríklad pri komunikácii s úradom práce, pretože sa v prítomnosti klienta ocitol v situácii, keď je jeho účasť na riešení tejto situácie potrebná.

najmä v prípade pracovníkov TSP, ktorí často vykonávajú aj aktivity v oblasti verejného zdravia. Ciele oboch programov sú však jasne orientované na inú oblasť činnosti i napriek tomu, že forma a metódy môžu byť pomerne podobné.

Program miestnych občianskych poriadkových služieb (ďalej ako MOPS) je i napriek tomu, že k 31. decembru 2017 zamestnával 785 ľudí, medzi respondentmi najmenej známy. Viacerí respondenti nevedeli jeho úlohu z pohľadu prepojenosti jednotlivých podporných programov vyhodnotiť. Vo všeobecnosti je však vnímaný ako nástroj na zvyšovanie zamestnanosti v prostredí MRK a ako podporný nástroj na výkon činností záchranných a silových zložiek Ministerstva vnútra SR v prostredí MRK.



Tomáš Rafa: *Maliarsky workshop v osade*, 2012
Revitalizácia spoločných priestorov bytovky

Výsledky jednoduchej analýzy uvedených podporných programov konštatujú, že program zdravotných asistentov a program MOPS je možné vnímať ako účinný nástroj podpory vytvorený konkrétnym rezortom pre efektívnejší výkon svojich úloh v prostredí MRK a v súvislosti s ľuďmi z prostredia MRK. Nie je jednoznačne jasné, či základným východiskom a prioritnou motiváciou na existenciu výkonu týchto programov je zlepšovanie situácie v prostredí MRK v oblasti záujmu konkrétneho programu (zdravie a bezpečnosť), alebo zvýšenie efektívnosti v dosahovaní rezortných cieľov i v prostredí MRK a v súvislosti s ľuďmi z prostredia MRK, kde bežné nástroje výkonu týchto politík nedosahovali žiadané výsledky (verejné politiky v oblasti zdravia, verejné politiky v oblasti ochrany a bezpečnosti). Prepojenosť týchto cieľov sa nevylučuje, ich jasná prioritizácia je však dôležitá pre argumentáciu týkajúcu sa ich udržateľnosti programov.

Podobná dilema sa ponúka i v súvislosti s výkonom TSP. Je možné uvažovať, či rovnako ako v prípade vyššie uvedených dvoch programov by dôraz v chápaní a prezentovaní TSP nemal byť posilnený v prospech úloh súvisiacich so zvyšovaním efektívnosti výkonu verejných politík v gescii Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Takýto posun vo vnímaní programu TSP by na jednej strane mohol posilniť akcent na zvyšovanie zamestnanosti a zamestnateľnosti ľudí z prostredia MRK³¹ a/alebo ich dostupnosť k sociálnym službám. Na druhej strane by však priniesol výrazne oslabenie „multižánrovosti“ programu a jeho schopnosť flexibilne reagovať na špecifické potreby konkrétnej lokality by bola ohrozená, čím by bola potlačená jedna zo základných charakteristík programu. Nastavenie programu TSP je prierezové, vďaka čomu môže reagovať na rôzne dimenzie sociálnej inklúzie. Uvedenú prierezovosť je možné považovať za základný rozdiel v porovnaní so sektorovo zameranými programami, akým je napríklad program Zdravé regióny alebo Miestne občianske a poriadkové služby.

Práve vďaka svojej prierezovosti a schopnosti flexibilne reagovať na situáciu v konkrétnej lokalite všetci respondenti unilaterálne potvrdzovali jedinečnosť TSP a jej úlohu v lokalitách a vylučovali akékoľvek možnosti jej náhrady iným programom. Prípadnú redukciu programu TSP na program podpory sektorálnych politík MPSVaR SR nie je preto možné považovať za vhodné riešenie.

31 Aktivity TSP zamerané na lepší výkon štátnych politík v oblasti zamestnanosti a zamestnateľnosti v súvislosti s ľuďmi z prostredia MRK sa už realizujú, ako príklad je možné uviesť spoluprácu TSP programu vykonávaného Úradom splnomocnenca s úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny pri vyhľadávaní a identifikácii tzv. NEET mladých ľudí, s ktorými v zmysle národného programu Záruk pre mladých ľudí úrady PSVaR ďalej pracujú, avšak ktorých by úrady PSVaR vďaka svojim objektívnym limitom bez pomoci TSP nikdy nevedeli identifikovať.

2.2. Analýza príkladov zahraničných intervencií a skúsenosti

V snahe rozšíriť uvažovanie o alternatívach realizácie programu TSP boli na účely kontextovej evaluácie identifikované a analyzované príklady štyroch programov realizovaných v zahraničí. Ide o programy, v rámci ktorých je vykonávaná určitá forma intervencií porovnateľných s programom TSP a ktoré zároveň predstavujú veľmi rozdielne prístupy k riešeniam v skúmanej oblasti. Snahou bolo identifikovať programy explicitne určené pre potreby ľudí z prostredia MRK, pretože v týchto prípadoch je okrem otázok chudoby a sociálneho vylúčenia potrebné vnímať i otázku etnicity. Na základe domácich a zahraničných výskumov je známe, že táto môže predstavovať jednu z hlavných prekážok pre vymanenie sa z ťažkej situácie a v snahách smerujúcich k sociálnemu začleneniu predstavuje výraznú bariéru.

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

Pri komparatívnej analýze prístupov v poskytovaní služieb je možné identifikovať trend silnej metodologickej koordinácie zo strany minimálne regionálnych štruktúr. Dokonca aj v prostredí so silnou tradíciou samosprávy a decentralizovaného prístupu k výkonu služieb sa zodpovednosť za ich výkon posúva z lokálnej úrovne smerom vyššie (Fínsko).

Zahrančné skúsenosti poukazujú na fakt, že model, v rámci ktorého je výkon služieb určených pre najviac znevýhodnené skupiny (napríklad ľudia z prostredia MRK, ľudia bez domova), realizovaný lokálnou samosprávou, sa neoveril ako vhodný (ČR, Maďarsko). Podobne ako v prípade Slovenska, aj v zahraničí existuje na miestnej úrovni vysoká miera voluntarizmu, tendenčného výkladu princípov alebo stigmatizácie chudoby.

Zahrančné skúsenosti s realizáciou sociálnych služieb pre najviac znevýhodnené skupiny obyvateľov indikujú vysokú mieru potrebnosti národnej, prípadne regionálnej koordinácie a zabezpečenia kvality výkonu, ako i nastavenia jasných pravidiel na identifikáciu potrebnosti služieb. Kľúčovou témou je nevyhnutnosť dlhodobého a predvídateľného financovania, pričom v každej z analyzovaných krajín vystupuje ako najdôležitejšia úloha štátu.

2.2.1. Česká republika

Hlavné charakteristiky analyzovaného prístupu:

- *klúčová úloha krajov v plánovaní a financovaní verejných sociálnych služieb;*
- *model siete poskytovateľov sociálnych služieb s vysokou mierou zastúpenia neverejných poskytovateľov (vrátane MVO);*
- *plánovanie potrebnosti sociálnych služieb na základe spolupráce s obcami (najmä s obcami s tzv. rozšírenou pôsobnosťou);*
- *princíp viaczdrojového financovania;*
- *výrazne rozdiely v prístupe jednotlivých krajov.*

Terénna sociálna práca v Českej republike je realizovaná v zmysle zákona 108/2006 Z. z. o sociálnych službách. Tento rozlišuje terénnu prácu ako samostatnú formu sociálnej práce (popri pobytovej a ambulantnej), avšak v prípade osôb vedúcich rizikový spôsob života alebo osôb ohrozených týmto spôsobom života sa uplatňuje i samostatná sociálna služba vedená pod pojmom „terénne programy“.

Táto je podľa znenia § 69 predmetného zákona určená pre problémové skupiny osôb, užívateľov návykových látok alebo omamných psychotropných látok, osoby bez domova alebo osoby žijúce v sociálne vylúčených komunitách a iné ohrozené skupiny. Cieľom služby je vyhľadávať tieto osoby a minimalizovať riziká ich spôsobu života. Služba sa preto sústreďuje na i) sprostredkovanie kontaktu so spoločenským prostredím a ii) pomoc pri uplatňovaní práv, oprávnených záujmov a pri obstarávaní osobných záležitostí. Službu je možné vykonávať anonymne.

Financovanie samotného výkonu sociálnych služieb, teda i terénnych programov, je v ČR v zásadnej miere zabezpečované prostredníctvom krajov. Každý zo 14 krajov každoročne dostáva prostredníctvom rozpočtu Ministerstva práce a sociálnych vecí ČR dotáciu zo štátneho rozpočtu určenú na výkon sociálnych služieb. Výška dotácie sa mení podľa výšky štátneho rozpočtu alokovaného pre sociálne služby pre daný rok, vzorec na výpočet výšky dotácie pre konkrétny kraj sa však nemení a je určený na základe všeobecne akceptovaných premenných definujúcich sociálnu situáciu v konkrétnom kraji.

Konkrétny kraj následne finančne prostriedky prerozdeľuje medzi jednotlivých poskytovateľov sociálnych služieb. Prijímateľom dotácie môže byť len registrovaný poskytovateľ sociálnej služby zaradený do tzv. siete poskytovateľov sociálnych

služieb. Model financovania a poskytovania sociálnych služieb prostredníctvom sietí poskytovateľov sociálnych služieb bol prijatý v roku 2014 a je realizovaný na úrovni každého kraja samostatne. Financovanie výkonu sociálnych služieb na základe modelu sociálnych sietí zabezpečuje lepšie nasmerovanie finančných prostriedkov, výkon služieb, ktoré sú potrebné, a zabraňuje prekryvaniu poskytovateľov rovnakej služby v jednej lokalite. Plánovanie a financovanie sociálnych služieb z krajskej úrovne umožňuje, aby poskytovatelia poskytovali sociálne služby na úrovni mikroregiónov alebo kombinovali miesto výkonu podľa aktuálnej potreby. Pri plánovaní sociálnych služieb a určovaní potrebnosti výkonu konkrétnych služieb krajské úrady úzko spolupracujú s miestnou úrovňou (s mestami a obcami v kraji) s tým, že dôraz je kladený na spoluprácu s tzv. obcami s rozšírenou pôsobnosťou³².

Plánovanie potrebnosti a výkonu sociálnych služieb vrátane terénnych programov z úrovne krajov zabezpečuje ich výkon i v tých v obciach a mestách, v ktorých by v prípade, ak by bolo rozhodnutie o ich financovaní ponechané v plnej miere na úrovni konkrétnej obce, s najväčšou pravdepodobnosťou poskytované neboli, a to buď z objektívnych (nedostatok finančných a ľudských kapacít), alebo subjektívnych (negatívny vzťah voči členom cieľovej skupiny, čo je v prípade najzraniteľnejších skupín pomerne častý jav) dôvodov.

Na základe kontraktu s krajom je následne konkrétny poskytovateľ konkrétnej sociálnej služby poverený výkonom určenej sociálnej služby v danej lokalite. Výkonom môže byť poverený iba poskytovateľ zaradený do krajskej siete poskytovateľov sociálnych služieb, zaradenie do siete znamená prístup k finančným zdrojom a automatické financovanie konkrétnej služby.

Proces tvorby siete poskytovateľov sociálnych služieb i detaily zmluvného vzťahu medzi krajom a poskytovateľom sa medzi jednotlivými kraji odlišujú. Rovnako sa odlišuje i dôraz na výkon jednotlivých služieb, keďže sociálna situácia a štruktúra poskytovateľov sociálnych služieb sa v jednotlivých krajoch líši. V zásade je však možné konštatovať, že v jednotlivých sieťach sú zaradení tak poskytovatelia z neziskového sektora, cirkevných organizácií, z komerčného prostredia, ako i organizácie zriadené mestami a obcami.

V prípade terénnych programov nie je jednoznačne možné konštatovať, či je výkon zabezpečovaný viac poskytovateľmi z mimovládneho prostredia, cirkevných organizácií alebo samospráv. Štruktúra poskytovateľov sa líši v každej lokalite, jedinou podmienkou je registrácia organizácie ako poskytovateľa sociálnej služby a jej zaradenie do krajskej siete poskytovateľov sociálnych služieb. Jedinou výnimkou

³² Rovnako ako SR, i ČR je charakteristická vysokým počtom obcí (6 258), výkon viacerých kompetencií najmä malých obcí je zabezpečovaný tzv. obcami s rozšírenými pôsobnosťami, ktorých je v ČR 205.

je, ak je terénna služba zabezpečovaná samotnou obcou alebo konkrétnou MVO, v takom prípade však výkon terénnej služby nie je financovaný zo štátneho rozpočtu prostredníctvom zmluvy o výkone sociálnej služby. Takáto situácia nie je vylúčená, je však skôr ojedinelá. Vzhľadom na nekomerčný charakter terénnych programov nie sú do výkonu zapojení komerční poskytovatelia.

Výška dotácie na výkon sociálnej služby a spôsob určenia výšky sa môže v jednotlivých krajoch odlišovať. Oprávnené položky dotácie zahŕňajú v sebe náklady na celkovú cenu sociálnych pracovníkov, príspevok na prevádzku poskytovateľa i ďalšie náklady. Štruktúra a podmienky využitia dotácie sa rovnako môžu v jednotlivých krajoch odlišovať.

Určenie výšky dotácie je však častejšie ako veľkosťou cieľovej skupiny podmienené počtom pracovníkov. Znamená to, že na základe dohody medzi krajom, poskytovateľom a zástupcom cieľového regiónu sa vzhľadom na závažnosť situácie určí počet sociálnych pracovníkov poskytujúcich konkrétnu službu. Veľkosť cieľovej skupiny je len jednou z premenných, ktoré sú brané do úvahy, keďže závažnosť situácie jednotlivých členov cieľovej skupiny v rôznych lokalitách sa môže zásadne odlišovať a práca s vylúčenou skupinou vo veľkosti 10 ľudí z konkrétnej lokality môže byť často náročnejšia ako práca so skupinou vo veľkosti 200 ľudí z inej lokality. Pri meraní efektívnosti výkonu terénnych programov sa rovnako nezohľadňuje počet poskytnutých intervencií alebo počet členov cieľovej skupiny. Meranie efektívnosti je rovnako ako na Slovensku považované za zložitú tému. Podľa viacerých názorov môže byť pri meraní efektívnosti výkonu terénnych programov jediným kritériom úspešnosť napĺňania individuálnych rozvojových plánov jednotlivých klientov. Je však možné predpokladať, že vykazovanie tohto typu úspešnosti by bolo realizované samotnými poskytovateľmi, preto nie je možné považovať tento návrh za najvhodnejší.

Namiesto merania efektívnosti sa v ČR viac sústreďujú na kontrolu kvality, ktorá je zabezpečovaná Inšpekciou poskytovania sociálnych služieb zriadenou Ministerstvom práce a sociálnych vecí ČR, ktorej kompetencie sú definované v zákone 108/2006 o sociálnych službách. Vzhľadom na personálnu poddimenzovanosť Inšpekcie začali jednotlivé kraje vykonávať kontrolu kvality samostatne. Výkon terénnej služby v ČR nie je na rozdiel od Slovenska koordinovaný zo strany žiadnej nadriadenej organizácie. Každý z poskytovateľov terénnych programov určuje štandardy a procesy výkonu konkrétnej služby samostatne, pričom základné rámce sú určené zákonom o sociálnych službách. Koordinovaný je len proces zameraný na dostatočné pokrytie územia výkonom terénnej služby, ktorý zabezpečuje konkrétny kraj na základe spolupráce s poskytovateľmi sociálnych služieb zaradených do siete poskytovateľov sociálnych služieb a s obcami, prioritne s tými s rozšírenou pôsobnosťou.

Vo financovaní sociálnych služieb v ČR sa hovorí o viaczdrojovosti. Príspevok pridelený prostredníctvom konkrétneho kraja často predstavuje i 90 % celkových nákladov realizácie služby, zvyšok nákladov by mal byť zabezpečený z ďalších zdrojov, ako napríklad z príspevku samosprávy alebo grantových organizácií.



Tomáš Rafa: *Letný maliarský workshop pre deti v osade, 2017*

2.2.2. Maďarsko

Hlavné charakteristiky analyzovaného prístupu:

- *projektové financovanie hrazené z prostriedkov EŠIF;*
- *rovnako ako na Slovensku je otázka udržateľnosti realizovaných programov po ukončení programového obdobia viac ako aktuálna;*
- *realizácia dvoch prístupov i) ako povinná súčasť tzv. „komplexného programu bývania“ realizovaného obcami a ii) ako súčasť programu Jelenlet (Prítomnosť) realizovaného Rádom maltézskeho rytierov.*

Výkon terénnej sociálnej práce v Maďarsku v mnohých ohľadoch pripomína situáciu na Slovensku. TSP v rómskych komunitách prebieha paralelne voči sociálnym službám realizovaným v rámci zákona 1993 III o sociálnej správe a sociálnych službách a vykonávaným „úradmi pre veci rodiny a mládeže“. Tieto sú zamerané na prevenciu a riešenie nepriaznivých životných situácií jednotlivých klientov a rovnako ako v ďalších krajinách môžu byť realizované i terénnou formou. Napriek tomu, že substantívnu časť klientov týchto služieb predstavujú klienti z prostredia marginalizovaných rómskych komunit, služby nie sú adresované explicitne Rómom.

Služby explicitne zamerané na zlepšovanie situácie ľudí z prostredia MRK sú realizované na projektovej báze a sú financované z prostriedkov EŠIF.

Ide najmä o projekty vykonávané v rámci programu „komplexný program bývania“³³ (ďalej ako Program), ktorý je zameraný na podporu fyzickej infraštruktúry a je realizovaný od roku 2005. TSP je v Programe vnímaná ako podporná služba a jej realizácia je od roku 2012 v rámci Programu povinná. Paralelne s aktivitami zameranými na zlepšovanie fyzickej infraštruktúry musí realizátor projektu zabezpečiť aj výkon TSP. Intenzita služby je určená veľkosťou cieľovej skupiny, na každých 30 klientov programu je určený jeden TSP. Zamestnávateľmi TSP sú jednotlivé samosprávy, ktoré sú prijímateľmi finančnej podpory určenej na realizáciu aktivít Programu. Činnosť TSP nie je žiadnym spôsobom koordinovaná a je plne v kompetencii konkrétnej samosprávy. Kontrola kvality výkonu je realizovaná len prostredníctvom kontroly administratívnej správnosti čerpania prostriedkov EŠIF.

33 Ide o voľný preklad názvu, ktorý je v anglickom jazyku uvádzaný ako Complex Housing Program.

Opytovaní respondenti poukazovali na otázku udržateľnosť výkonu TSP, ktorá sa uskutočňuje len počas realizácie projektu. Ukončením projektu financovaného z prostriedkov EŠIF sa obyčajne končí aj výkon TSP, samosprávy vlastné prostriedky do realizácie programu TSP obyčajne neinvestujú. Vážnou výzvou zostáva poskytovanie TSP na územiach s najťažšou situáciou. Na základe hodnotení realizácie Programu je možné konštatovať, že do Programu sa obyčajne zapájajú samosprávy, kde je situácia v porovnaní s inými lepšia, čo automaticky vylučuje realizáciu TSP v oblastiach s vážnejšou situáciou, ergo a vyššou mierou potrebnosti. Významný problém predstavuje i nízky záujem jednotlivých samospráv zapájať sa do Programu. Podľa neoficiálnych informácií sa do ostatnej výzvy na prekladanie projektov zapojilo iba 9 samospráv, účasť v nadchádzajúcej výzve sa odhaduje na 200 samospráv, pričom prítomnosť MRK sa odhaduje cca na 1 000 z celkového počtu približne 3 200 samospráv.

Okrem TSP realizovanej v rámci tzv. komplexného programu bývania, ktorá je v plnej kompetencii konkrétnej samosprávy, je TSP v prostredí MRK realizovaná i vďaka programu známym pod menom Jelenlet (Prítomnosť), ktorý je realizovaný Rádom maltézskeho rytierov (ďalej ako RMR).

RMR patrí v Maďarsku medzi najväčšie MVO vykonávajúce široké spektrum aktivít sociálneho charakteru. Tieto realizuje v rámci kontraktu s relevantnými orgánmi (ministerstvo alebo kraj) v zmysle platnej legislatívy o sociálnych službách (teda v pozícii neverejného poskytovateľa sociálnych služieb), rovnako však realizuje množstvo aktivít, ktoré nie sú legislatívne definované a vychádzajú z potreby cieľovej skupiny.

Program Jelenlet vznikol v roku 2004 a ako je uvedené na webovej stránke programu, „podstatou programu je vytvárať lepšiu prítomnosť vo vylúčených komunitách“. Toto okrem iného realizuje zriaďovaním akýchsi „sociálnych centier“ a prítomnosťou sociálnych pracovníkov priamo vo vylúčených lokalitách.

Počet pracovníkov „sociálneho centra“ môže variovať. Na rozdiel od Komplexného programu bývania, kde je počet TSP priamo podmienený veľkosťou cieľovej skupiny, program Jelenlet takého podmienky nekladie. Bežná veľkosť tímu pracujúceho v „sociálnom centre“ je 4 – 5 ľudí, z ktorých sa časť venuje predškolskej výchove, časť realizácii mimoškolských aktivít a časť sociálnej práci. Prítomnosť sociálnych pracovníkov priamo v komunite je vnímaná ako základná podmienka na vytváranie dôvery medzi členmi komunity a podporným programom. „Sociálne centrá“ plnia silnú integračnú úlohu, často predstavujú jediný prostriedok kontaktu členov komunity so svetom majority.

Program je realizovaný v spolupráci s jednotlivými krajinami a je financovaný z prostriedkov EŠIF. V prípade ukončenia finančnej pomoci zo strany európskeho spoločenstva je budúcnosť programu nejasná. Aktuálne je prítomný v 18 mikroregiónoch (z celkového počtu 30).

Metodická podpora výkonu jednotlivých aktivít je zabezpečovaná centrálnne zo strany RMR. Realizácia programu je úzko prepojená s ďalšími aktivitami RMR adresovanými ľuďom v zložitej sociálnej situácii, napríklad s programom zameraným na prekonávanie chudoby detí alebo so špecializovaným programom zameraným na oddľžovanie a finančnú gramotnosť.

Podľa výpovedí respondentov prieskumu RMR nekladie špecifický dôraz na zamestnávanie ľudí z prostredia MRK, avšak vzhľadom na charakter a miesto realizácie programu sú zamestnancami programu často samotní Rómovia. Zamestnávateľom pracovníkov programu je RMR.

Aktivity programu Jelentel sú vo všeobecnosti hodnotené pozitívne a sú vnímané ako aktivity schopné priniesť reálne zmeny v živote jednotlivcov. Ako otázna je vnímaná otázka udržateľnosti programu, keďže jeho financovanie je v plnej miere podmienené prostriedkami EŠIF. Určitá miera kritiky je vznesená voči realizátorovi programu RMR, ktorého mnohí považujú za „hlavného a dominantného realizátora sociálnych služieb v Maďarsku“. Uvedená dominancia je vnímaná ako riziko pre ďalších poskytovateľov a zachovanie plurality v poskytovaní služieb.

2.2.3. Fínsko

Hlavné charakteristiky analyzovaného prístupu:

- *silné prepojenie na oblasť zdravotníctva;*
- *klúčová úloha miestnej samosprávy (tak z pohľadu koordinácie, výkonu, ako i financovania), táto je však predmetom veľkej reformy realizovanej do roku 2020;*
- *s cieľom zvýšenia kvality a dostupnosti poskytovaných služieb pre všetkých obyvateľov Fínska a napriek silnej pozícii miestnej samosprávy sa výkon sociálnych služieb posúva smerom k vyššej miere centralizácie a koordinácie realizovanej na krajskej úrovni;*
- *žiadne špecializované sociálne služby pre príslušníkov etnických skupín poskytované zo strany verejných sociálnych služieb, dôraz je však kladený na mladých ľudí ako znevýhodnenú skupinu a na služby preventívneho charakteru;*
- *vysoká miera medzisektorovej a medzirezortnej koordinácie a spolupráce v poskytovaných sociálnych službách.*

Sociálne služby vo Fínsku sú realizované v zmysle zákona o sociálnom zabezpečení číslo 1301/2014³⁴. Za tvorbu legislatívneho rámca poskytovaných služieb zodpovedá ministerstvo sociálnych vecí a zdravotníctva, čo indikuje silný dôraz na prepojenie sociálnych služieb, verejného zdravia a prístupu k zdravotnej starostlivosti. Jeden z hlavných princípov sociálnej politiky vo Fínsku je predchádzať sociálnemu vylúčeniu a presadzovať inklúziu.

V prípade Fínska, podobne ako ostatných krajín Škandinávie, patrí sociálna a zdravotná starostlivosť medzi základné kompetencie miestnej samosprávy a samospráva v plnej miere zodpovedá za výkon a poskytovanie týchto služieb. Výkon služieb môže zabezpečovať samostatne alebo prostredníctvom iných organizácií, či z neziskového alebo podnikateľského prostredia.

Kvalita výkonu služieb je kontrolovaná a monitorovaná špecializovanými regionálnymi agentúrami, ktoré sú súčasťou štátnej správy. Ich úlohou je i vydávať licencie neverejným poskytovateľom sociálnych a zdravotných služieb aktívnym v danom regióne.

34 Sosiaalihuoltolaki

Vzhľadom na rozpočet predstavuje miestna samospráva vo Fínsku, aktuálne reprezentovaná 311 celkami, silného hráča. Rozpočet samosprávy predstavujú príspevky zo štátneho rozpočtu, rovnako ako príjmy z miestnych daní, ktoré sa považujú vo Fínsku za relevantnú časť daňových povinností. Rozsah miestnych daní i využitie vyzbieraných prostriedkov je autonómny rozhodnutím každej samosprávy.

Napriek tomu, že rámec poskytovaných sociálnych služieb je určený zákonom uvedeným vyššie, za samotný výkon a určenie potrebnosti zodpovedá každá samospráva samostatne. V prípade nespokojnosti s kvalitou poskytovaných služieb sa nespokojný občan môže obrátiť na úrad ombudsmana, ktorý existuje na úrovni samosprávy. Vysoká miera autonómnosti jednotlivých samospráv vo výkone sociálnych služieb bude od roku 2020 výrazne oslabená, pretože do účinnosti vstupuje veľká reforma sociálnych a zdravotných služieb, ktorá je pripravovaná od roku 2016.

Hlavnou zmenou, ktorú pripravovaná reforma v porovnaní s aktuálnou situáciou prinesie, je presun kompetencií za výkon a poskytovanie sociálnych a zdravotných služieb z úrovne miestnej samosprávy na úroveň krajov, kde za ich výkon budú zodpovedať krajské agentúry, ktoré sú súčasťou centrálnej štátnej správy. Oficiálne deklarovaným dôvodom na realizáciu takejto zmeny je nedostatočná kvalita výkonu služieb zo strany viacerých miestnych samospráv a nerovné poskytovanie sociálnych a zdravotných služieb v jednotlivých samosprávach. S problémami sa stretávajú najmä malé a finančne slabšie samosprávy, čo v praxi spôsobuje nerovný prístup občanov krajiny k verejným službám.

Očakáva sa, že pripravovaná reforma uvedené nerovnosti medzi jednotlivými samosprávami vyrovná a zabezpečí rovnakú kvalitu a prístup vo všetkých regiónoch krajiny. Reforma okrem iného prináša väčšiu zodpovednosť klienta za výber poskytovateľa služby a tzv. „osobný rozpočet“, čo v praxi znamená na klienta určený rozpočet, ktorý môže byť použitý podľa osobného uváženia klienta na služby, ktoré za najpotrebnejšie považuje klient a nie sociálny úrad. Tento model sa aplikuje na sociálne služby určené pre ľudí so zdravotným postihnutím a starých ľudí, ktorých zdravotný stav je posúdený v stupnici odkázanosti. Výška osobného rozpočtu je určená podľa miery odkázanosti.

Vzhľadom na fakt, že reforma do systému vnáša novú úroveň riadenia, ktorou sú regióny, otvárajú sa viaceré otázky, ako je napríklad presun výberu časti miestnych daní na región a podobne.

Vo svetle pripravovanej reformy, ktorá prináša zásadné zmeny do systému sociálnych služieb (najmä tých, ktoré sú určené pre ľudí odkázaných na pomoc inej osoby), je výkon terénnej práce porovnateľnej s cieľmi a metódami terénnej sociálnej práce na Slovensku aktuálne považovaný za marginálny.

Terénne programy porovnateľné s programom TSP sa realizujú prioritne v súvislosti s mladými ľuďmi, programy určené pre špecifické etnické alebo národnostné menšiny neexistujú, a ak existujú, realizujú ich organizácie neziskového sektora. Program špeciálne určený pre Rómov sa nepodarilo identifikovať.

Podľa viacerých výpovedí sú programy určené pre ohrozené skupiny, akými sú napríklad ľudia bez domova alebo ľudia závislí od návykových látok, aktuálne realizované samosprávou (či prostredníctvom vlastných zamestnancov alebo kontrahovaných organizácií) a obyčajne sa im darí zachytiť cieľovú skupinu a pracovať s ňou.

Dobрым príkladom programu s prvkami terénnej práce realizovaného vo Fínsku je program tzv. mládežníckych garancií realizovaný od roku 1996 s cieľom predchádzať rizikómu správaniu mladých ľudí prostredníctvom ich lepšieho zapojenia na trh práce, do vzdelávacích, tréningových alebo dobrovoľníckych aktivít. V realizácii programu sa kladie špecifický dôraz na vyhľadávanie a zapájanie mladých ľudí zaradených do kategórie NEET³⁵, teda mladých ľudí bez zamestnania alebo zaradenia vo vzdelávacích, tréningových alebo dobrovoľníckych aktivitách. Princípom programu je poskytnúť každému mladému človeku vo veku do 25 rokov do troch mesiacov od opustenia formálneho vzdelávacieho systému ďalšiu vzdelávaciu, tréningovú, pracovnú alebo dobrovoľnícku príležitosť, prostredníctvom ktorej sa môže úspešne začleniť na trh práce. Napriek tomu, že ide o iniciatívu centrálnej vlády, je program realizovaný výlučne na lokálnej úrovni so zapojením všetkých relevantných hráčov z najrôznejších sektorov a program sa považuje za tzv. PPPP – teda „publib-private-people-partnership“.

Napriek spoločnému princípu, ktorým je rýchla intervencia voči mladému človeku, ktorý sa ocitol v rizikovej situácii, sa môže výkon programu v jednotlivých samosprávach odlišovať. Dôvodom je špecifická sociálno-ekonomická situácia každej samosprávy, ktorá prináša špecifické problémy. Odlišná je i štruktúra cieľovej skupiny, pričom v niektorej samospráve prevládajú mladí ľudia závislí od návykových látok, inde ide o mladých ľudí bez znalosti fínskeho jazyka, mladých ľudí bez domova atď.

Program mládežníckych garancií úspešne realizuje i samospráva mesta Turku, ktorá vo svojich aktivitách kladie výrazný dôraz na identifikáciu a kontaktovanie mladých ľudí v ohrození. Za výnimočnú charakteristiku programu jeho realizátori považujú silnú mieru vzájomnej koordinácie jednotlivých programov a aktivít

35 Not in employment, education or training/Mimo zamestnania, vzdelávania alebo tréningu

realizovaných na miestnej úrovni. Napriek tomu, že program, tak ako je realizovaný v meste Turku, vykazuje charakteristiky terénneho sociálneho programu, v pravidelných intervaloch sa spoločne stretávajú nielen zástupcovia sociálneho úradu, ale i škôl, pracovného úradu, mládežníckych centier, polície, zdravotníci, zamestnávateľa, mladí ľudia a zástupcovia ďalších možných organizácií, ktoré majú vplyv na kvalitu života mladých ľudí. Organizácia a „hostovanie“ koordinačných stretnutí má vo väčšine prípadov rotujúci charakter, účasť na koordinačných stretnutiach nie je formalizovaná a zapojené organizácie sa na týchto stretnutiach zúčastňujú dobrovoľne so zámerom zvýšiť kvalitu svojej práce v súvislosti so začleňovaním mladých ľudí, ktorí sa ocitli na okraji spoločnosti, pretože si uvedomujú, že v koordinovanej a podpornej spolupráci s ďalšími hráčmi je možné dosiahnuť pozitívnu zmenu rýchlejšie a efektívnejšie.

V rámci realizovaných aktivít programu sa výrazný dôraz kladie i na posilňovanie a zapájanie samotných mladých ľudí. Viacerí mladí ľudia, ktorí boli ešte nedávno klientmi programu, sú zapojení do realizácie programu v pozícii sociálnych pracovníkov alebo akýchsi ambasádorov programu.

Program mládežníckych garancií realizovaný vo Fínsku sa stal modelom pre prácu s mládežou v súvislosti s jej lepším uplatnením na trhu práce, čoho dôkazom je i fakt, že mládežnícke garancie sa stali hlavnou politikou EÚ v oblasti zamestnanosti mladých ľudí.

2.2.4. Veľká Británia

Hlavné charakteristiky analyzovaného prístupu:

- *rozdelenie na služby pre deti a služby pre dospelých;*
- *služby poskytované na úrovni krajov prostredníctvom špecializovaných sociálnych pracovníkov s licenciou vykonávať sociálne služby;*
- *žiadne špecializované sociálne služby pre príslušníkov etnických skupín poskytované zo strany verejných sociálnych služieb (výnimka je School Improvement Service);*
- *málo neverejných poskytovateľov v oblasti verejných sociálnych služieb poskytovaných v prostredí znevýhodnených skupín;*
- *prácu s marginalizovanými skupinami často vykonávajú mimovládne organizácie a charity.*

Výkon sociálnych služieb vo Veľkej Británii (ďalej ako VB) je charakteristický svojím striktným rozdelením na sociálne služby určené pre dospelých, garantované ministerstvom pre zdravotníctvo a sociálnu starostlivosť³⁶, a sociálne služby určené pre deti, garantované ministerstvom pre vzdelávanie³⁷. Napriek hlasom volajúcim po unifikácii systému prebieha systém dvojkoľajne, čo podľa viacerých vyjadrení často spôsobuje nejednoznačnosť vo výkone konkrétnych opatrení, najmä tých, ktoré sú určené v prospech rodín s deťmi, keď je sociálna situácia riešená z pozície dvoch inštitúcií a právnych úprav.

Zodpovednosť za výkon sociálnych služieb nesú kraje³⁸, ktorých je vo Veľkej Británii 174. Finančné prostriedky potrebné na výkon sociálnych služieb pochádzajú zo štátneho rozpočtu a sú prerozdelené na základe počtu obyvateľov konkrétneho kraja. Na rozdiel od služieb zamestnanosti, ktoré sú vo Veľkej Británii v plnej miere kontrahované a poskytované neverejnými poskytovateľmi, v prípade sociálnych služieb je vo väčšine prípadov výkon zabezpečovaný samotnými krajinami prostredníctvom vlastných zamestnancov. Kontrahovanie sociálnych služieb v prospech

36 Department of health and social care

37 Department for Education

38 „county“, úroveň NUTS 3

neverejných poskytovateľov sa deje len ojedinele. Podľa viacerých zdrojov môže byť dôvodom i vysoká miera exponovanosti sociálnych služieb a ich častá medializácia až škandalizácia bulvárom (najmä v prípade sociálnych služieb určených pre deti), čo samotný výkon sociálnych služieb extrémne komplikuje.

Sociálne služby vo VB môže vykonávať iba sociálny pracovník s platnou licenciou, ktorý je združený v stavovskej organizácii. Táto povinnosť zvyšuje nároky na mzdové ohodnotenie sociálneho pracovníka a títo sa pre mnohé neziskové organizácie stávajú príliš drahými, čo počet neziskových organizácií aktívnych v oblasti poskytovania sociálnych služieb zásadne znižuje.

Terénne služby zamerané na vyhľadávanie klientov a prácu v prirodzenom prostredí klienta realizujú zamestnanci krajských úradov pracujúci v tzv. sociálnych tímoch, ktoré sú súčasťou oddelení sociálnych služieb. Oslovení respondenti nemali informácie o realizácii žiadneho, na konkrétnu znevýhodnenú skupinu dospelých ľudí špecificky zameraného programu. Služby pre marginalizované alebo znevýhodnené skupiny sú realizované v rámci všeobecnej ponuky služieb. Dostupnosť služieb pre jednotlivé skupiny klientov sa vláda snaží zvyšovať napríklad prostredníctvom viacjazyčných mutácií tlačív a návodov na vyplnenie tlačív, prípadne prostredníctvom pracovníkov hovoriacich konkrétnym jazykom alebo pracovníkov so znalosťou jednotlivých subkultúr.

Výnimkou sú programy zamerané na deti v súvislosti s ich školskými výsledkami. Príkladom takejto iniciatívy je napríklad Lancashire County Council, ktorý v rámci svojho School Improvement Service³⁹ realizuje tzv. Ethnic Minority and Gypsy, Roma and Traveller Achievement Service⁴⁰. Tento okrem realizácie aktivít zameraných na prácu s deťmi v mimoškolských aktivitách, prácu v ich domácom prostredí a doučovanie poskytuje i servis školám zameraný na lepšiu spoluprácu s rodičmi týchto detí. Podobné oddelenia existujú na väčšine krajských úradov, len niekoľko z nich sa však špecializuje aj na deti z rómskych rodín.

Napriek princípu rovnosti v prístupe k sociálnym službám zostáva prístup jednotlivých znevýhodnených skupín k verejným sociálnym službám na veľmi nízkej úrovni. V týchto prípadoch zasahujú neziskové a občianske organizácie alebo charita. Činnosť týchto organizácií prebieha nad rámec etablovaného systému sociálnych služieb a ich prepojenie so sociálnymi službami je v každom prípade odlišné a obyčajne podmienené osobnými vzťahmi medzi sociálnymi pracovníkmi krajských úradov a pracovníkmi konkrétnej organizácie. Podobne ako v ďalších

krajinách, problémom neziskových organizácií vo VB je ich finančná neistota a zraniteľnosť. V snahe diverzifikovať finančné zdroje sa začali neziskové a občianske organizácie vo VB v ostatnom období výrazne orientovať na princípy sociálneho podnikania, čo v praxi znamená častú orientáciu týchto organizácií na oblasť tvorby pracovných príležitostí a zamestnávania členov svojej cieľovej skupiny, pričom sociálna práca je vykonávaná ako sprievodná aktivita. Cieľom týchto iniciatív je posilniť klienta z marginalizovaného prostredia do takej miery, aby vedel plnohodnotne využívať služby poskytované v rámci etablovaného systému verejných služieb. Výkon sociálnych služieb monitoruje inšpekcia jednotlivých ministerstiev (v prípade služieb pre dospelých je to ministerstvo pre zdravie a sociálnu starostlivosť, v prípade služieb pre deti je to ministerstvo pre vzdelávanie), v prípade vážnych pochybení môže inšpekcia odobrať kraju výkon konkrétnych služieb a poveriť ním inú, na tieto účely identifikovanú organizáciu. K takejto situácii nedochádza podľa viacerých výpovedí často, nie je však vylúčená. Podľa týchto výpovedí kontrolujú výkon sociálnych služieb samotní klienti, ktorí často riešia svoju nespokojnosť prostredníctvom žaloby voči konkrétnemu poskytovateľovi a následného súdneho procesu.

39 Voľne preložené ako Oddelenie na podporu škôl

40 Voľne preložené ako Oddelenie pre školský prospech etnických menšín a Cigánov, Rómov a kočovníkov

2.3. Zhrnutie

V súvislosti s výskumnými otázkami kapitoly⁴¹ je možné skonštatovať nasledujúce:

- Terénna sociálna práca je súčasťou každej relevantnej stratégie alebo akčného plánu zameraného na sociálnu integráciu ľudí z prostredia marginalizovaných rómskych komunití⁴². Avšak i napriek deklarovanej podpore programu zo strany všetkých zapojených subjektov je do dnešného dňa financovanie programu zabezpečené len na projektovej úrovni, čo pre kontinuálnu a kvalitnú realizáciu programu predstavuje významné riziko.
- Jedinečnosť programu TSP je unilaterálne a opakovane potvrdzovaná, možnosť ukončenia programu TSP je zo strany odbornej verejnosti považovaná na neprijateľnú a vylúčenú.
- Vďaka svojej orientácii na jednotlivca a rodinu je prítomnosť TSP v obci vnímaná ako bazálna podmienka na realizáciu ďalších podporných aktivít v obci a jej úloha je vnímaná ako nenahraditeľná.
- Napriek tomu, že aktuálne platná legislatíva hypoteticky ponúka ukotvenie programu TSP hneď v dvoch právnych úpravách (zákon 448/2008 Zb. z. o sociálnych službách a zákon 305/2005 Zb. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele), pri zohľadnení širšieho kontextu a podstaty programu TSP nie je možné ani jednu z uvedených úprav považovať v súvislosti s programom TSP za dostačujúcu a vhodnú. Prijatie samostatnej legislatívy zameranej na riešenie problematiky najviac vylúčených skupín, ktorej výkon by bol garantovaný štátom, by bolo zo strany odbornej verejnosti vítané.
- V prípade, ak je program TSP vnímaný ako forma terénnej sociálnej služby krízovej intervencie podľa § 24a zákona 448/2008 Zb. z. o sociálnych službách,

41 Výskumné otázky boli formulované:

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

42 Napríklad Dekáda začleňovania rómskej populácie 2005 – 2015 alebo Národná stratégia integrácie Rómov do roku 2020

v zmysle tohto zákona je potrebné zabezpečiť, aby TSP bola súčasťou komunitných plánov sociálnych služieb schválených obcou. Avšak presunutie zodpovednosti za financovanie a realizáciu programu TSP na obce⁴³ bez silnej finančnej a metodicko-koordinačnej podpory je považované za nevhodné, dokonca až ohrozujúce ďalšiu existenciu programu TSP.

- Napriek tomu, že TSP je možné považovať za konsenzuálne akceptovaný a chápaný program, pri detailnejšej analýze programu nie je jednoznačné, na dosahovanie akých výkonnostných ukazovateľov sa realizácia TSP sústreďuje a prostredníctvom akých výsledkov by mal byť program charakterizovaný a komunikovaný. Otázka určenia výkonnostných rámcov programu TSP a ich merania by mala byť témou ďalšieho expertného diškurzu realizovaného v budúcnosti, keďže jej vyriešenie by mohlo ponúknuť jednoznačné argumenty v prospech ďalšieho financovania, prípadne rozšírenia programu TSP.
- Pri plánovaní a výkone programu TSP je potrebné zabezpečiť silnú metodologickú a koordinačnú podporu zo strany buď regionálnej, alebo národnej úrovne, pretože plne decentralizované modely poskytovania služieb najviac marginalizovaným skupinám obyvateľov, kde za kvalitu výkonu zodpovedá miestna samospráva, neboli overené ako vhodné.
- Výkon TSP vo forme národného projektu priniesol okrem iného zdieľanú zodpovednosť medzi prijímateľom národného projektu a samotnými realizátormi TSP (vo väčšine prípadov ide o samosprávy). Je možné konštatovať, že model zdieľanej zodpovednosti sa overil ako najvhodnejší z doposiaľ realizovaných modelov schopný zabezpečiť kvalitné a citlivé plnenie TSP s hlavným ohľadom na potreby jednotlivých klientov TSP.

43 Tak ako to indikuje predmetná právna úprava

3.

Alternatívne modely výkonu, financovania a kontroly TSP

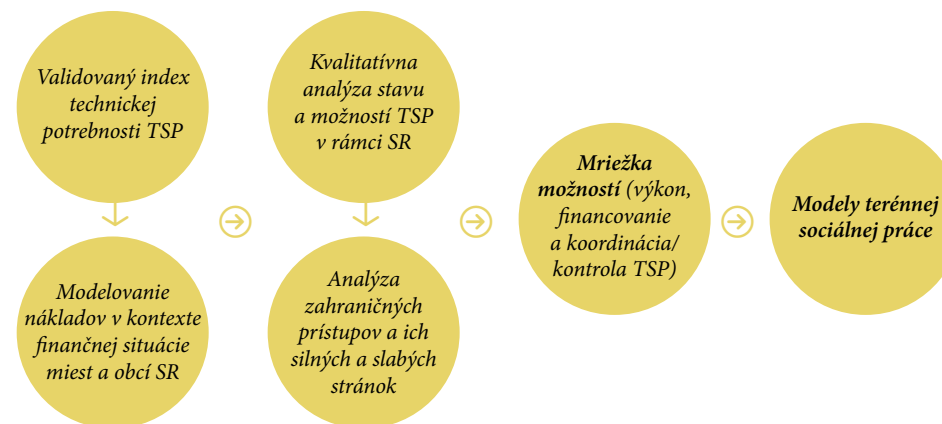
Hlavným z očakávaných výstupov kontextovej evaluácie je preskúmanie realistických alternatív a prístupov rôznych modelov výkonu, financovania, koordinácie a kontroly TSP. Východiskový predpoklad je, že po skončení súčasného programového obdobia (2014 – 2020, s očakávaným dobiehaním projektov do roku 2022) nie je garantované pokračovanie TSP v jej súčasnej podobe národného projektu.

Možné pokračovanie určitej a dočasnej formy spolufinancovania programu TSP v rámci politiky súdržnosti nie je vylúčené. Napriek tomu je však potrebné strategicky uvažovať o spôsoboch kontinuálneho pokračovania programu TSP a zabezpečenia jeho stabilnejšieho základu, oslobodeného od projektového financovania.

Na základe viacerých evaluácií, na ktoré sa odkazuje v predchádzajúcom texte, ako aj na základe výsledkov samotného výskumu realizovaného pri príprave tejto štúdie je zrejмый existujúci konsenzus. Realizátori súčasnej podoby programu TSP, ako aj samosprávy, MVO a ďalšie zainteresované subjekty deklarujú prospešnosť TSP a potrebu zachovania jej existujúcich výsledkov a vybudovaných kapacít.

Na základe vygenerovaného Indexu technickej potrebnosti TSP a modelovania možných nákladov potrebných na výkon TSP vnímaných v kontexte finančnej situácie miest a obcí Slovenskej republiky (kapitola 1), ako i výsledkov kvalitatívnej analýzy zameranej na pozíciu TSP v systéme sociálnych služieb a skúsenosti s realizáciou podobných programov v zahraničí (kapitola 2), je v kapitole 3 rozpracovaná základná škála možností a alternatív budúcich prístupov k realizácii programu TSP. Cieľom kapitoly 3 je syntéza a preskúmanie faktograficky podložených návrhov na hľadanie optimálneho modelu a kombinácie navrhovaných modelov na budúcu realizáciu TSP v podmienkach SR. Metodológia prístupu je schematicky znázornená na obrázku 3.

Obrázok 3: Schematické znázornenie postupu pri príprave analýz a vstup na tvorbu modelov



Prvým krokom v identifikácii potenciálnych modelov realizácie TSP bude v budúcnosti vypracovanie tzv. mriežky možností TSP z hľadiska troch základných rovin/ aspektov, ktorými sú jej i) výkon, ii) financovanie a iii) koordinácia, respektíve zabezpečenie kvality a plnenia definovaných cieľov programu TSP.

Na základe mriežky možností sa v druhom kroku pristúpilo k formulovaniu 5 alternatívnych modelov, ktoré boli podrobené analýze pomocou SWOT analýzy a následne komparované z pohľadu definovaných kritérií.

3.1. Mriežka možností pre alternatívne prístupy k fungovaniu TSP

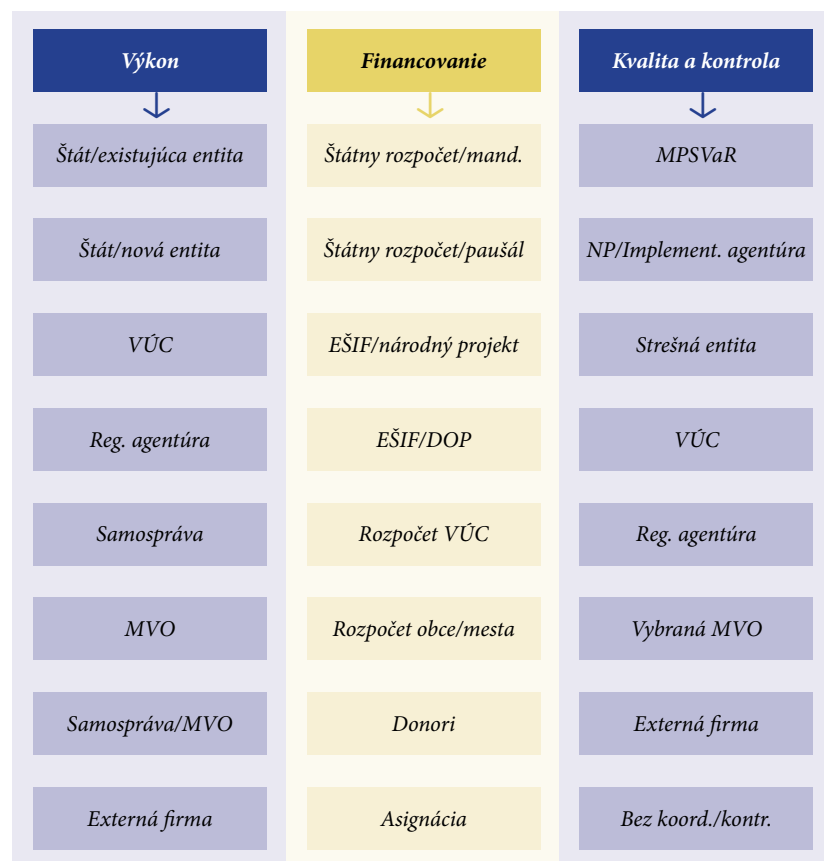
Pri otázke budúceho zabezpečenia TSP boli identifikované tri základné aspekty jej fungovania a funkčnosti. Prvým je výkon – teda kto je (prípadne bude) zodpovedný za jej organizáciu a manažment. Druhou rovinou je financovanie – teda kto a z akých zdrojov ju bude platiť. Treťou rovinou je otázka zabezpečenia kvality výkonu a kontroly plnenia deklarovaných cieľov.

Pri identifikácii možných modelov financovania TSP sa vychádza z predpokladu, že hlavný zdroj aktuálneho financovania TSP (prostriedky EŠIF) nie je dlhodobou udržateľný a v budúcnosti ho budú musieť nahradiť zdroje štátneho rozpočtu a/alebo iné mimorozpočtové zdroje.

Pri identifikácii potenciálnych modelov v oblasti koordinácie a kontroly výkonu TSP je (aj na základe skúsenosti z minulosti) možné konštatovať, že orientácia smerom k vysokej miere decentralizácie je na zachovanie súčasnej kvality výkonu TSP riziková a môže s veľkou pravdepodobnosťou viesť k vzniku výrazných rozdielov v prístupe a kvalite poskytovaných služieb.

Zoznam a kombinácie rôznych verejných, mimovládnych, súkromných a samosprávnych entít, ktoré v súčasnosti zabezpečujú (alebo by mohli zabezpečiť) výkon TSP, vytvára tzv. mriežku možností. Tá definuje priestor, v ktorom je možné uvažovať o rôznych alternatívnych modeloch kombinujúcich rôzne možnosti riadenia výkonu, financovania a kontroly. Zároveň mapuje subjekty, ktoré (vo väčšej alebo menšej miere) majú alebo by mohli mať určitú úlohu pri uvažovaní o budúcnosti TSP. Schematické znázornenie mriežky možností je znázornené na obrázku 4. V ďalšej časti sú následne opísané jednotlivé možnosti z perspektívy identifikovaných rizík a potenciálnych výhod.

Obrázok 4: Mriežka možností – základné charakteristiky možného spôsobu výkonu, financovania, koordinácie a kontroly TSP



3.1.1. Mriežka možností – výkon

O samotnom výkone TSP v zmysle priameho poskytovania služieb konkrétnemu klientovi je možné uvažovať vo vzťahu medzi mierou zapojenia a delenia zodpovednosti medzi centrálnou, regionálnou a lokálnou úrovňou. Napriek prítomnosti centralizovanej koordinácie realizujú v rámci súčasného modelu samotný výkon TSP miestne samosprávy alebo MVO.

Financovanie je zabezpečené prostredníctvom národného projektu spolufinancovaného z prostriedkov ESF, ktorého prijímateľom je Implementačná agentúra (prípadne Úrad splnomocnenca). Samotný poskytovatelia TSP (miestne samosprávy alebo MVO) figurujú v projekte v pozícii partnera, čo znamená, že sú zbavení nutnej administratívy spojenej s čerpaním prostriedkov ESF, avšak sú v plnej miere zodpovední za kvalitný výkon TSP. Zamestnávateľmi pracovníkov TSP sú samotní realizátori TSP. Ide o miestne samosprávy alebo MVO, ktoré nesú zodpovednosť za napĺňanie pracovnoprávných vzťahov s pracovníkmi TSP. Dôležitým faktom je, že táto zodpovednosť znamená i priamy dohľad nad kvalitou napĺňania pracovných úloh pracovníkov TSP, ergo výkonu TSP v danej lokalite.

Napriek decentralizovanému modelu zabezpečenia pracovnoprávných vzťahov s pracovníkmi TSP je aktuálny model výkonu TSP podriadený vysokej miere metodologickej podpory poskytovanej zo strany realizátora NP. Na účely kvalitnejšieho výkonu TSP bola vytvorená sieť regionálnych koordinátorov. Okrem centrálnej úrovne tak vznikla i regionálna úroveň podpory výkonu TSP. Koordinátor projektu má tiež možnosť výrazne ovplyvniť výber pracovníka TSP v danej lokalite.

Aktuálne realizovaný model je možné považovať za akýsi hybrid, ktorý spája v sebe plne decentralizovaný model výkonu s vysokou mierou podpory poskytovanej zo strany tak centrálnych, ako i regionálnych štruktúr. K implementovanému modelu je možné identifikovať alternatívy, ktoré by buď udržali (prípadne posilnili centralizovaný prístup), alebo preniesli zodpovednosť alebo časť zodpovednosti za výkon TSP na regionálnu alebo lokálnu úroveň.

V tomto kontexte sa dá tiež uvažovať o zapojení existujúcich alebo potenciálne zriadených organizácií. Každá zmena súčasného stavu má v sebe určité výhody, ale i nevýhody a riziká. Výkon TSP prostredníctvom samosprávy by znamenal prenesenie plnej zodpovednosti za riadenie, koordináciu aktivít, výber pracovníkov TSP, určovanie ich pracovných úloh a supervíziu na orgány samosprávy. V tomto kontexte sa dá uvažovať o prenose na úroveň regionálnej (VÚC) alebo miestnej samosprávy.

Väčšia miera autonómnej zodpovednosti na regionálnej, prípadne lokálnej úrovni by nevyhnutne znamenala oslabenie postavenia Implementačnej agentúry a Úradu splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rómske komunity.

V extrémnom prípade by sa ich úloha mohla minimalizovať. Alternatívne by bolo možné zvážiť prenesenie koordinačných úloh na VÚC, čo by si však taktiež vyžadovalo vyriešiť otázku kompetencií a financovania. Pri uvažovaní o regionálnej úrovni je možné zachovať určitú kontinuitu so súčasným stavom a využiť výhody regionálneho prístupu. Pri plnom prenesení na úroveň miestnych samospráv bez poskytovania ďalšej podpory je riziko najväčšie. V menších obciach a mestách by to znamenalo priamu zodpovednosť pre vedenie obce/mesta. Vo väčších mestách by to znamenalo prenesenie zodpovednosti na odbory sociálnej práce. Všetky tieto riešenia by si vyžadovali zmeny v manažmente programu a zároveň by (ako je uvedené ďalej) veľmi pravdepodobne viedli k zníženiu kvality výkonu TSP.

Príklady analyzovanej praxe indikujú, že prenesenie výkonu na neštátne a iné ako samosprávne organizácie je pomerne zložité a vyžaduje naplnenie štrukturálnych podmienok. Napríklad v Maďarsku úspešne pôsobí program TSP koordinovaný a riadený MVO a spolufinancovaný z prostriedkov EŠIF. Ide však o výsledok historických okolností, keď z rôznych dôvodov vznikla veľká MVO so stovkami zamestnancov. Postupným, dlhoročným budovaním kapacít si vytvorila organizačnú a personálnu bázu, ktorá umožňuje realizáciu programom v uvedenom rozsahu. Na Slovensku takéto organizácie momentálne neexistujú. Ich prípadné vytvorenie sa nedá predpokladať v krátkom čase alebo bez zásadnej zmeny v prístupe financovania a vnímania neziskového sektora tak zo strany štátu, ako i verejnosti. Experimenty s prenesením časti výkonu sociálnej politiky na súkromné firmy boli azda najvýraznejšie realizované vo Veľkej Británii. Napriek silnej liberálnej tradícii boli predmetom veľkej kontroverzie, na základe dostupných informácií žiadny iný štát EÚ nepredstavuje v tomto smere príklad dobrej praxe.

Podmienkou na realizáciu ktoréhokolvek z navrhovaných modelov je finančné zabezpečenie programu. Nie je možné predpokladať, že hlavný aktér hociktorej z nižšie uvedených alternatív bude schopný zabezpečiť výkon TSP bez výraznej podpory zo strany štátu. Okrem aktuálne realizovaného modelu výkonu (v ďalšej kapitole opísaný ako Model 1) boli identifikované nasledujúce alternatívy organizácie a riadenia TSP:

Štát prostredníctvom existujúcej entity:

Výkon TSP môžu realizovať zamestnanci štátom zriadenej, už existujúcej organizácie. Touto by mohla byť napríklad Implementačná agentúra, ktorá by realizovala výkon TSP prostredníctvom vlastných zamestnancov alokovaných v samotných lokalitách. Samosprávy by stratili pozíciu zamestnávateľa pracovníkov TSP, čím by mohli byť eliminované prípadné snahy miestnych samospráv ovplyvňovať a manipulovať

výkon TSP v neprospech klientov. Zamestnávateľom TSP pracovníkov by bola vybraná inštitúcia zriadená štátom, ktorá by si pre lepšiu koordináciu výkonu mohla zriadiť regionálne štruktúry (tak ako je to dnes v prípade Implementačnej agentúry). Príkladom takéhoto modelu môže byť program Zdravé regióny, ktorý je zriadený Ministerstvom zdravotníctva SR a je zamestnávateľom niekoľkých stovák zdravotných asistentov pracujúcich v miestnych komunitách. Úlohou samosprávy v rámci navrhovaného modelu môže byť i naďalej zabezpečovať podmienky na výkon TSP v zmysle poskytovania priestorov a podpornej spolupráce s miestnou samosprávou. Z pohľadu klientov by nešlo o výraznú zmenu, pretože výkon TSP by bol i naďalej realizovaný v prirodzenom prostredí klienta, je však možné predpokladať, že výkon by bol vo veľkej miere zabezpečovaný i rovnakými pracovníkmi TSP. Rizikom takéhoto modelu je vysoký nárast zamestnancov v štátnej/verejnej službe, čo je v rozpore s iniciatívami zameranými na zoštieňovanie štátu.



Tomáš Rafa: *Letný maliarský workshop pre deti v osade, 2017*

Štát prostredníctvom novej entity:

Založenie novej entity poskytuje príležitosť na lepšiu koordináciu existujúcich a budúcich programov zameraných na začleňovanie ľudí z prostredia MRK (prípadne inak definovanej cieľovej skupiny, ktorá by však ľudí z prostredia MRK explicitne zahrnula) v zmysle ich lepšieho prepojenia a vzájomnej podpory. Novovzniknutá organizácia by mohla prevziať výkon všetkých podporných a asistenčných programov realizovaných v prostredí MRK a zamerať sa na systematické napĺňanie cieľov Národnej stratégie integrácie Rómov do roku 2020, prípadne na ciele súvisiace s integráciou viacerých, chudobou a vylúčením ohrozených skupín. Pridanou hodnotou tohto modelu by bola možnosť sa prostredníctvom lepšieho prepájania na miestnej úrovni realizovaných programov viac sústrediť na realizáciu komplexného prístupu a budovanie miestnych kapacít. Rovnako ako v predchádzajúcom prípade by výkon TSP prebiehal nezávisle od miestnej samosprávy, avšak s jej výraznou podporou. Riziko modelu je rovnaké ako v predchádzajúcom prípade, je ním vysoký nárast zamestnancov v štátnej/verejnej službe.

Vyššie územné celky:

Úloha VÚC v systéme výkonu TSP je stále málo preskúmaná a skôr zaznávaná. Avšak na základe skúsenosti viacerých krajín (napríklad aj Českej republiky) je možné vnímať úlohu regionálnej samosprávy ako veľmi dôležitú a schopnú integrovať v sebe princípy širšieho plánovania i miestnych potrieb. Pravdepodobnosť, že výkon TSP začnú realizovať samotní zamestnanci jednotlivých VÚC, je nízka (pre takúto alternatívu ani neexistujú dôvody), avšak model, keď VÚC na výkon TSP v jednotlivých lokalitách dokáže správne nakombinovať poskytovateľov z prostredia samospráv, MVO alebo iných organizácií, je možný. Úloha VÚC teda viac ako v samotnom poskytovaní TSP spočíva v zabezpečení poskytovania TSP a posilňovaní organizácií, ktoré realizujú výkon. Rizikom takého modelu je nedostatočná skúsenosť so zabezpečením podobných sociálnych služieb, ako i silná orientácia VÚC na sociálne služby pobytového charakteru. Realizácia takého modelu výkonu TSP by vyžadovala i výrazné zmeny vo financovaní sociálnych služieb na národnej úrovni a účelovú viazanosť finančných prostriedkov na výkon TSP.

Regionálna agentúra/regionálne partnerstvá sociálnej inklúzie:

V minulosti zamýšľaný model tzv. lokálnych partnerstiev sociálnej inklúzie (tzv. LPSI) inšpirovaný skúsenosťami dobrej praxe zo zahraničia i s odstupom času a napriek neúspešnej realizácii stále rezonuje medzi odbornou verejnosťou ako model hodný ďalšieho skúmania. Podstatou LPSI je silná orientácia na flexibilné napĺňanie miestnych potrieb so zapojením všetkých relevantných hráčov v lokalite a princíp samosprávnosti. Geografické zameranie jednotlivých, v minulosti funkčných, LPSI bolo na mikroregionálnej úrovni. Vzhľadom na komplexnosť skúsenosti s realizáciou LPSI na Slovensku je predpoklad, že dôjde k ich oživeniu s cieľom realizácie TSP, málo pravdepodobný.

Je však možné pokúsiť sa o realizáciu modelu na regionálnej úrovni, ktorá by bola pre potreby efektívneho výkonu TSP plne dostačujúca, dokonca vhodnejšia ako lokálna úroveň. Navrhované regionálne partnerstvá sociálnej inklúzie by vyznávali rovnaké princípy a pravidlá ako v minulosti realizované LPSI, jediným rozdielom by bolo ich širšie geografické zameranie. Regionálne partnerstvá sociálnej inklúzie by mohli plniť funkciu akýchsi regionálnych agentúr zameraných na poskytovanie podporných programov v regióne. Vďaka širokému zapojeniu aktérov a regionálnej pôsobnosti je možné predpokladať, že by dokázali flexibilne reagovať na aktuálne potreby v regióne a prispôbovať týmto potrebám výkon TSP. Uvedené agentúry by mohli zabezpečiť výkon TSP prostredníctvom vlastných zamestnancov.

V porovnaní s modelom navrhujúcim zapojenie VÚC by mohol byť tento model flexibilnejší a viac zameraný na individuálne potreby klienta. Rizikom zostáva kapacita vytvoriť tieto regionálne partnerstvá a rovnako zabezpečiť, aby boli garantované i služby pre najviac znevýhodnené skupiny, medzi ktoré určite patria ľudia z prostredia MRK alebo ľudia bez domova.

Miestna samospráva:

Výkon TSP v plnej a autonómnej garancii miestnych samospráv bol v minulosti už realizovaný. Práve skúsenosti s takouto formou realizácie programu TSP boli hlavným argumentom na transformáciu výkonu TSP do dnešnej podoby, teda formy národného projektu, v rámci ktorého výkon TSP síce zostal v gescii miestnych samospráv (čiastočne MVO), ale je výrazne koordinovaný.

V zmysle aktuálne platného znenia zákona o sociálnych službách je práve miestna samospráva tou inštitúciou, ktorá by mala služby ako TSP poskytovať alebo zabezpečiť ich poskytovanie. Na základe skúsenosti i viacerých hodnotení je možné skonštatovať, že napriek zákonom určeným úlohám realizuje sociálne služby v miere

určenej zákonom (vrátane TSP) len malá časť samospráv. Otázkou zostáva i kvalita ich výkonu, keďže možnosti na kontrolu výkonu a kvality zo strany MPSVaR sú minimálne a v dostatočnej miere neexistujú ani iné podporné a stavovské štruktúry, ktoré by asistovali pri dosahovaní potrebnej kvality vo výkone poskytovaných služieb.

Rizikom v prípade, ak sa vykonávateľom TSP stane v plnej miere miestna samospráva, je kvalita poskytovaných služieb a možné zneužívanie pracovníkov TSP v prospech napĺňania takých záujmov samosprávy, ktoré sú v neprospech klienta. Podmienkou pri uplatnení modelu, keď sa výhradným a autonómym vykonávateľom TSP stane miestna samospráva, je prítomnosť silnej koordinačnej a metodologickej podpory, ktorej by boli jednotlivé miestne samosprávy podriadené.

Miestna samospráva prostredníctvom MVO:

Inšpiráciou pre model, keď za poskytovanie výkonu TSP zodpovedá miestna samospráva, ale samotný výkon je zabezpečený špecializovanými MVO, je vo veľkej miere inšpirovaný skúsenosťou škandinávskych krajín, kde partnerstvo samosprávy a MVO predstavuje jeden z hlavných princípov poskytovania služieb v prospech najviac znevýhodnených skupín. Výkon služieb je zabezpečovaný ako nákup služieb MVO zo strany samosprávy. Princíp „nákupu“ posúva zapojené organizácie z pozície prijímateľov grantu a toho, „kto je závislý od dotácií“, do pozície voči samospráve rovnocenného partnera, čím sa zvyšuje i symbolická rovina poskytovateľa služby (teda MVO) i samotnej služby. V škandinávskych krajinách sa pre výber MVO uplatňujú transparentné pravidlá, nejde však o pravidlá verejného obstarávania. Napríklad vo Švédsku sa model nazýva verejno-sociálne partnerstvo.

Prekážkou na uplatnenie podobného modelu na Slovensku je nedostatočná kultúra spolupráce medzi MVO a samosprávou, keď MVO je zo strany samosprávy často vnímaná ako ten, kto od samosprávy niečo chce. Rizikom je i absencia kvalifikovaných MVO v mnohých samosprávach, kde je výkon programu TSP potrebný.

Mimovládne organizácie:

Do výkonu TSP realizovaného v rámci NP realizovanom Implementačnom agentúrou sú už i dnes zapojené mimovládne organizácie. Ide však skôr o ojedinelé prípady a výkon TSP zabezpečuje konkrétna MVO len vo svojom bezprostrednom okolí, prípadne v súvislosti iba s konkrétnou cieľovou skupinou.

Vo viacerých krajinách je bežné, že výkon celého programu (či programu porovnateľného programu TSP, alebo programu iných služieb) zabezpečuje jedna

konkrétna MVO prostredníctvom vlastných zamestnancov. MVO môže byť vybraná na základe súťaže alebo môže získavať finančné prostriedky potrebné na výkon celého programu prostredníctvom rôznych dotačných a grantových schém (príkladom je napríklad program „Prítomnosť“ realizovaný v Maďarsku, pozrite kapitolu 2). Organizácie môžu program poskytovať buď celonárodne, alebo na regionálnej úrovni.

Realizácia TSP prostredníctvom MVO môže byť lákavá, na Slovensku je však aktuálne len ťažko realizovateľná, najmä vzhľadom na extrémne a dlhodobo podfinancovaný stav tretieho sektora a následne absenciu dostatočného spektra organizácií schopných zabezpečiť výkon programu celonárodne, prípadne regionálne.

Externá firma:

Vo viacerých krajinách vládne aktuálne v súvislosti s výkonom vybraných úloh verejnej správy trend nákupu služieb od externých subjektov, často z podnikateľského sektora. Ako príklad môže slúžiť oblasť verejných služieb zamestnanosti, ktoré už viacero krajín EÚ v plnej miere nakupuje od externých firiem (teda služby poskytuje externá firma) alebo oblasť výkonu komunitárnych programov (napríklad Erasmus Plus). Európskym priekopníkom takého modelu zabezpečovania verejných služieb je Veľká Británia, ktorá realizovala i viacero experimentov v oblasti sociálnych služieb.

Podmienkou pre takýto model je však striktné a merateľné definovanie výkonnostného rámca konkrétnej služby, na základe ktorého napĺňania sú zo strany objednávateľa realizované platby. Poskytovateľ služby (teda externá firma) sa vyberá na základe náročného verejného obstarávania. Obyčajne ide o kontrakty, ktoré sú dlhodobé a realizované na národnej úrovni. Model môže byť lákavý, pretože na základe súťaže vo verejnom obstarávaní často predstavuje i zníženie nákladov na výkon konkrétnej služby. V podmienkach SR je však v súvislosti s výkonom programu TSP možné vnímať tento model ako extrémne rizikový a ohrozujúci samotnú podstatu TSP.⁴⁴

44 Najmä vďaka silnému ekonomickému elementu, keď je poskytovateľ tlačenej do dosahovania jasne merateľných ukazovateľov bez ohľadu na individuálnu situáciu klienta.

3.1.2. Mriežka možností – financovanie TSP

Pri hľadaní finančných zdrojov potrebných na udržanie programu TSP je potrebné vnímať program TSP ako súčasť širšieho spektra ďalších sociálnych a podporných programov a služieb (pozrite kapitolu 2). Vzhľadom na celkové podfinancovanie výkonu sociálnych služieb je zároveň potrebné nájsť taký model, ktorý nebude duplicitný k výkonu ďalších druhov sociálnych a podporných služieb. To by v konečnom dôsledku mohlo byť kontraproduktívne i pre výkon samotnej TSP. Kľúčové bude zachovanie jedinečnosti TSP ako špecificky cielenej intervencie.

Pri sledovaní širšieho kontextu by bola na hľadanie finančného modelu realizácie TSP ideálnou predispozíciou existencia všeobecne akceptovaného a udržateľného modelu financovania výkonu akýchkoľvek sociálnych a/alebo podporných služieb. Zároveň by bolo potrebné jednoznačné a vymožitelné rozdelenie kompetencií v ich financovaní medzi jednotlivé úrovne verejnej správy a samosprávy. Základným predpokladom je spravodlivé a akceptované financovanie tak verejných, ako aj neverejných poskytovateľov.

Pri absencii takéhoto rámca zabezpečeného zo strany MPSVaR SR a akceptovaného zo strany odbornej verejnosti a samotných poskytovateľov služieb stráca akýkoľvek návrh financovania TSP základnú podmienku pre dlhodobú udržateľnosť, ktorou je zasadenie výkonu TSP do celkovej koncepcie výkonu a poskytovania sociálnych a podporných služieb.

V tomto kontexte treba zdôrazniť, že v prípade každej zo zvažovaných alternatív uvedených v mriežke možností ide o návrhy alebo konštrukcie. Každý z nich si vyžaduje ďalšiu analýzu vplyvov a v prípade akceptácie aj širšiu politickú a odbornú podporu pri hľadaní svojej pozície v rámci financovania sociálnych a podporných služieb.

Súčasný model financovania TSP prostredníctvom EŠIF a ďalej prostredníctvom národných projektov má bezpochyby mnoho výhod. Medzi hlavné patrí alokácia zdrojov mimo štátneho rozpočtu, ktorá nevytvára medzirezortné tlaky; väčšia rezistencia voči populistickým (a negatívnym) kritikám o ďalšom financovaní aktivít zameraných na sociálnu inklúziu ľudí z prostredia MRK; jednoduchá administratívu pre obce; prítomnosť centrálnnej metodologickej kontroly a podpory zo strany IA; prítomnosť regionálnej štruktúry riadenia; poskytovanie podpory pracovníkom TSP prostredníctvom supervízie atď. Na druhej strane môže byť realizácia programu TSP prostredníctvom národného projektu považovaná za nesytemové riešenie, ktoré je závislé od alokácií v každom novom programovom období, projektového cyklu a od negociácií s Európskou komisiou. Dlhodobé financovanie tohto typu intervencií v horizonte nasledujúcich programových období je len ťažko predstaviteľné. Aj preto je aktuálne realizovaný model financovania programu TSP možné považovať len za dočasné riešenie.

Zároveň treba citlivo posudzovať nadobudnuté skúsenosti a riziká alternatívnych prístupov. Napríklad distribúcia finančných prostriedkov potrebných na výkon programu prostredníctvom dopytovo orientovaných projektov (DOP) bola už realizovaná a overovaná v minulosti. Práve na základe hodnotenia jeho funkčnosti bolo prístupné k forme realizácie TSP prostredníctvom národných projektov. NP sa aj podľa evaluácie z roku 2016 ukazuje ako efektívnejšia forma, ktorá je plne funkčná a má aj pozitívnu podporu medzi pracovníkmi TSP zapojenými priamo v teréne.⁴⁵

V súvislosti s ďalšími alternatívnymi prístupmi je možné uvažovať napríklad o systéme dotácií alebo grantov. V prvom prípade by išlo o účelovo poskytnuté prostriedky zo štátneho rozpočtu, ktoré by sa prideliť na základe dohodnutých podmienok a kritérií. V prípade grantov by išlo o vytvorenie programov, kde by sa rozdeľovali prostriedky vo viac alebo menej otvorenej súťaži s anonymným posudzovaním a na základe predloženého projektu a jeho hodnotenia.

Dotácie by mohli byť nastavené prostredníctvom automatického transferu určeného na základe veľkosti marginalizovanej rómskej komunity v obci. Išlo by o model akéhosi paušálu, teda podobného prístupu, aký je dnes zvolený pri financovaní základných škôl. Štát by na základe informácií o veľkosti MRK v obci určil paušál potrebný na výkon TSP. Ten by mohol tvoriť základ na výpočet účelových dotácií, ktoré by boli na základe žiadosti pridelené prostredníctvom transferu a účelovo viazané na výkon TSP.

Problémom navrhovaného modelu je nastavenie kritérií, na základe ktorých by bola určená výška dotácie. Určenie výšky dotácie na základe počtu Rómov je problematické, pretože určovanie počtu Rómov a následne počtu Rómov, ktorí predstavujú cieľovú skupinu programu TSP, je z pohľadu etiky a pripisovania etnicity extrémne citlivé a ľahko manipulovateľné. Otázne je i nastavenie výšky dotácie, tak aby malé obce neboli znevýhodnené. Tretím problémom je, že samotný počet ľudí žijúcich v MRK a veľkosť MRK nutne nevytvára potrebnosti TSP.

Ďalšou možnosťou alternatívneho financovania programu TSP je kombinácia podpory zo strany štátu s financovaním privátnymi zdrojmi (napríklad firmami prostredníctvom vhodnej daňovej stimulácie). V zahraničí už existujú príklady, keď štát motivuje podnikateľský sektor na takéto správanie. Okrem iného môže byť spoluúčasť na financovaní programu TSP pre firmy výhodná, keďže pri súčasnom nedostatku pracovnej sily môže predstavovať prostriedok na pokrytie svojich potrieb pracovnej sily. Vzhľadom na trend automatizácie v slovenskom priemysle je však možné argument týkajúci sa pracovnej sily považovať len za dočasný.

45 Pozrite Škobla et al, 2016

Pre potreby rozšírenia v uvažovaní o možných alternatívach financovania programu TSP je nižšie rozpracovaných niekoľko, či už spomenutých, alebo ďalších prístupov:

EŠIF prostredníctvom realizácie dopytovo orientovaných projektov realizovaných na regionálnej úrovni:

Ide o modifikáciu modelu realizácie TSP prostredníctvom národného projektu. Hlavným rozdielom je, že program nie je realizovaný prostredníctvom jednej organizácie pôsobiacej na národnej úrovni, ale prostredníctvom organizácií pôsobiacich na regionálnej úrovni (úroveň samosprávneho kraja). Program je rovnako ako v súčasnosti realizovaný prostredníctvom partnerov z prostredia samospráv alebo MVO, ich koordinácia a zabezpečovanie kvality výkonu však prebieha na regionálnej úrovni. Paralelne teda prebieha 8 projektov TSP definovaných hranicou samosprávneho kraja. Zodpovednosť za správne využívanie pomoci EŠIF nesú jednotliví prijímatelia pomoci EŠIF, ktorých právna forma sa môže v jednotlivých krajoch odlišovať (môže to byť VÚC, silná MVO, registrovaný sociálny podnik).

Výhodou navrhovaného modelu je lepšia reflexia potrieb konkrétneho regiónu prostredníctvom zamerania sa na konkrétnu cieľovú skupinu, posilnenie regionálnej úrovne v realizácii programu a vyššia flexibilita programu. Realizácia programu so zapojením krajskej úrovne rovnako ponúka možnosti na lepšie zacielenie programu na najpotrebnejšie lokality a jeho výkon na mikroregionálnej úrovni.

Rovnako ako v prípade národného projektu model ponúka možnosť využívania zjednodušených spôsobov vykazovania pri čerpaní prostriedkov EŠIF na strane samotného poskytovateľa programu, preto nepredstavuje výraznú administratívnu záťaž. Miera spolufinancovania zo strany samotného poskytovateľa programu sa však môže v jednotlivých krajoch líšiť, pretože je určená právnou formou prijímateľa NFP.

Významnou výhodou, ktorú môže v prípade vhodného nastavenia realizácia navrhovaného modelu priniesť, je účasť MVO v pozícii prijímateľov NFP, teda posilnenie kapacít MVO na regionálnej úrovni v pozícii koordinátorov regionálnych projektov.

Rovnako ako v prípade národného projektu však ide o nesytemové riešenie, ktorého životnosť je limitovaná dostupnosťou finančných zdrojov. Riziko predstavuje i možné rozdielne procesy a možnú rozdielnu kvalitu výkonu TSP a uplatňovanie rôznych pravidiel financovania a spolufinancovania v jednotlivých krajoch. Pravidlá spolufinancovania NFP môžu odradiť záujem MVO o úlohu prijímateľa NFP a regionálneho koordinátora.

Štátny rozpočet prostredníctvom určenej paušálnej platby/účelovej dotácie (transferu):

Ide o model, v rámci ktorého by bola TSP financovaná na základe automatického transferu zo štátneho rozpočtu do rozpočtu miestnej samosprávy, ktorého výška by bola určená na základe veľkosti marginalizovanej rómskej komunity v obci. Podobný model je uplatňovaný v prípade regionálneho školstva, ktoré je financované na základe účelovo viazaných transferov, ktorých výška je podmienená počtom žiakov.

Pri uplatnení modelu je možné predpokladať, že samosprávy by boli náchyľnejšie prijímať ľudí z prostredia MRK a uznať ich trvalý pobyt v obci, čím by sa mohla ich situácia aspoň symbolicky zlepšiť. V prípade, ak by bol finančný model nastavený motivačne, bolo by možné dosiahnuť viacero pozitívnych externalít ako napríklad vnímanie MRK ako „tých, vďaka ktorým sa zvýšil rozpočet v obci“.

Je možné predpokladať, že uplatnenie navrhovaného modelu by vyžadovalo zmeny viacerých právnych predpisov, čím by sa mohli vytvoriť podmienky na dlhodobé udržanie modelu. Výhodou môže byť i prehľadnosť a predpovedateľnosť modelu, realizátorovi TSP by pomohla plánovať výkon TSP minimálne v strednodobých horizontoch. Výhodou sú i jednoduchšie procesy pri administrovaní finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu v porovnaní s prostriedkami EŠIF.

Hlavným rizikom modelu sú vstupné dáta, na základe ktorých by bola určená výška transferu. Veľkosť cieľovej skupiny sa mení v čase, množstvo z obyvateľov MRK v danej obci nemá trvalý pobyt. Práve títo ľudia, ktorí patria medzi najzraniteľnejšie skupiny, by mohli zostať bez prístupu k TSP. Rovnakým problémom je určenie vzorca na výpočet výšky paušálnej platby za výkon TSP voči jednotlivcovi, ktorá sa môže odlišovať napríklad v súvislosti s vekom konkrétneho jednotlivca. Podmienkou je i účelová viazanosť finančných prostriedkov, ktorú je zložité dosiahnuť.

Štátny rozpočet na základe výsledkov Validovaného indexu technickej potrebnosti TSP:

Rovnako ako v predchádzajúcim prípade by bolo financovanie realizované prostredníctvom automatického transferu, ktorého použitie by bolo účelovo viazané. V tomto prípade by však výška platby nebola určená na základe veľkosti cieľovej skupiny, ale na základe závažnosti situácie v danej obci.

Výška platby by bola podmienená závažnosťou situácie, pričom obce zaradené do kategórií závažnosti 1 a 2 by mohli získať príspevok vo výške rovnajúcej sa 100 % nákladov na realizáciu TSP. V prípade obcí zaradených do nižšej kategórie závažnos-

ti by sa príspevok určený na výkon TSP znižoval a bol by povinne spolufinancovaný prostredníctvom vlastného rozpočtu obce.

Model zabezpečuje výkon TSP v najpotrebnejších lokalitách bez ďalšej finančnej záťaže z rozpočtu obce. Výhodou je nízka miera administratívnej náročnosti v prípade čerpania prostriedkov pridelených na základe transferu.

Rizikom modelu je ohrozenie výkonu TSP v obciach zaradených do kategórie závažnosti 3 a vyššie. V prípade týchto by bola vyžadovaná finančná spoluúčasť obce, ktorá nemôže byť zo subjektívnych alebo objektívnych dôvodov zabezpečená zo strany obce.

Platby klientov/samostatná dávka určená na platby za využívanie TSP:

V prípade viacerých typov sociálnych služieb sa vyžaduje finančná spoluúčasť zo strany klienta. Napriek tomu, že ide o pomerne bežnú formu spolufinancovania sociálnych služieb, v prípade cieľovej skupiny TSP je možné predpokladať, že v prípade, ak by mala byť TSP pre klientov spoplatnená, klienti by o ňu stratili záujem.

Na druhej strane je však možné uvažovať o vytvorení nového typu sociálnej dávky, ktorá by bola viazaná len na platby za využívanie TSP. Nešlo by teda o priamu platbu pre prijímateľa sociálnej dávky, ktorému by bolo odporúčené použiť dávku v prospech TSP. Skôr by sa dali využívať akési „osobné účty“, ktoré by prostriedky určené na platby za TSP kumulovali a rozposielali na účty konkrétnych poskytovateľov. Išlo by skôr o akési virtuálne peniaze. Návrh je vo veľkej miere inšpirovaný austrálskou praxou, kde sa podobný model využíva v rámci starostlivosti o ľudí zo zdravotným postihnutím.

Výhodou modelu je zapojenie klienta do rozhodovania vo veci výberu konkrétneho poskytovateľa. Okrem aktívneho zapojenia klientov do rozhodovania o využívaní služby by teoreticky mohla byť posilnená pozícia neverejných poskytovateľov (najmä MVO), ktoré sú v aktuálnom nastavení TSP v nevýhodnom postavení.

Hlavným rizikom je vysoká pravdepodobnosť zneužitia modelu, keď neférový poskytovateľ môže zneužiť nevedomosť cieľovej skupiny a „virtuálne účty“ špekulantsky vyčerpať, pričom konkrétne služby neposkytne. Problémom je i vysoká miera investícií potrebných na zabezpečenie takéhoto modelu, napríklad vytvorenie IT riešenia na spravovanie účtov, informovanosť cieľovej skupiny o výbere poskytovateľa atď. Rovnako vážnou prekážkou je i fakt, že uplatnenie navrhovaného modelu by pravdepodobne vyžadovalo závažné systémové a legislatívne zmeny.

Financovanie podnikateľským sektorom prostredníctvom daňovej asignácie:

Percento daňovej asignácie určenej na podporu verejnoprospešných aktivít sa v prípade právnických osôb medziročne znižuje, pôvodná miera môže byť zachovaná iba v prípade, ak právnická osoba venuje určitý podiel vlastných zdrojov na podporu verejnoprospešných cieľov. V rámci navrhovaného modelu je možné predstaviť prax, ak v prípade, že firma venuje určený balík peňazí na financovanie TSP, percento daňovej asignácie môže byť zachované, prípadne vyššie. Návrh nepočíta s priamou asignáciou pre potreby TSP. Ide skôr o spôsob, ktorý by v prospech TSP angažovaných podnikateľských subjektov umožnil týmto subjektom asigovať vyššie percento finančných zdrojov v porovnaní s ďalšími podnikateľskými subjektmi. Podmienkou by však bola investícia v prospech TSP z vlastných zdrojov podnikateľského subjektu. Čiastočnou motiváciou na uskutočnenie takéhoto rozhodnutia by mohlo byť umožnenie odpočítať takúto investíciu zo základu dane.

Uplatnenie modelu by presunulo finančnú záťaž spojenú s financovaním TSP z MPSVaR SR na podnikateľský sektor a čiastočne MF SR (MF SR v zmysle zníženého výberu daní), náklady na výkon TSP by pre kapitolu MPSVaR nepredstavovali výraznú záťaž.

Nevýhodou modelu je jeho limitovaná predvídateľnosť, pretože je zložitá predvídať sumu, ktorá bude zdaňovaná, ergo sumu, ktorá môže byť využitá. Z tohto dôvodu by mohlo uplatnenie modelu priviesť jednotlivých poskytovateľov do značnej finančnej neistoty. Problémom je i zdržanlivosť, ak nie priam negatívny postoj zástupcov jednotlivých právnických osôb. Títo uvedený návrh vnímajú ako zásah do ich rozhodovania o využívaní prostriedkov daňovej asignácie. Problémom je i nutnosť zapojenia sprostredkovateľa, ktorý by vzbierané peniaze sústreďoval a následne distribuoval medzi jednotlivých poskytovateľov. Rovnako treba poznamenať, že nejde o systémové riešenie financovania sociálnych a podporných služieb, ide len o hľadanie alternatívnych zdrojov financovania.

Grantový program:

Možnosťou je vytvorenie špeciálneho grantového programu, v ktorom by sa mohli uchádzať o podporu individuálne samosprávy a/alebo MVO buď v spolupráci, alebo samostatne. Grantový program by mohol rozdeľovať buď prostriedky zo štátneho rozpočtu, alebo by mohol mať kombinované financovanie. Vo viac alebo menej otvorenej súťaži s anonymným posudzovaním by sa rozdeľovali prostriedky na základe predloženého projektu a jeho hodnotenia.

Záver kvantitatívnej analýzy a finančnej situácie samospráv indikujú, že podpora štátu je na pokračovanie výkonu TSP kľúčová. Prítomnosť štátom financovanej grantovej schémy by mohla predstavovať vhodný nástroj doplnkového financovania programu TSP.

Rizikom navrhovaného modelu je jeho zraniteľnosť, keďže výška v danom roku prerozdelenanej sumy môže byť predmetom politického rozhodnutia. Jej výška sa môže v čase meniť, čo pre poskytovateľov TSP predstavuje značnú mieru neistoty.

3.1.3. Mriežka možností – koordinácia a kontrola

Predchádzajúca skúsenosť s realizáciou TSP, ako i výpovede mnohých expertov potvrdzujú potrebu koordinovaného prístupu, pri ktorom je možné dohliadať na kvalitu výkonu realizovaných služieb. Koordinovaný prístup sa overil ako zvlášť potrebný v prípade služieb, ktoré sú určené pre ľudí čeliacich vysokej miere vylúčenia a chudoby, akými sú ľudia z prostredia MRK alebo ľudia bez domova. Ich situácia je často stigmatizovaná ich vlastným zlyhaním a miera ochoty miestnych samospráv investovať už i tak limitované finančné zdroje do poskytovania služieb pre tieto skupiny ľudí je pomerne nízka.

Aktuálne realizovaný model, keď prijímateľ NFP vykonáva voči poskytovateľom terénnej sociálnej práce tak koordinačnú, ako i kontrolnú funkciu, je hodnotený ako najvhodnejší z doposiaľ realizovaných. Okrem koordinačnej úlohy takýto model umožňuje i pomerne jednoduchý výkon metodologickej podpory voči jednotlivým pracovníkom TSP a výkon supervízie TSP pracovníkov, ktorá sa javí pre kvalitu výkonu TSP ako kľúčová.

Dôležitá je sieť regionálnych koordinátorov, ktorí plnia úlohu sprostredkovateľov medzi samotnými pracovníkmi TSP a zapojenými obcami a koordinátorom programu na národnej úrovni. Prítomnosť strednej úrovne koordinácie programu aktívnej na regionálnej úrovni výrazne uľahčuje riadenie programu vykonávaného na národnej úrovni. Regionálni koordinátori okrem iného plnia i úlohu reprezentantov programu TSP na regionálnej úrovni a môžu flexibilne a efektívne vstupovať do diskusie s regionálnymi inštitúciami, akými sú VÚC, regionálna kancelária Úradu splnomocnenca pre rómske komunity alebo štruktúry aktívne v rámci iniciatív zameraných na pomoc najmenej rozvinutým regiónom.

Model koordinácie a kontroly je úzko prepojený s modelom financovania a samotného výkonu TSP. V prípade zvolenia plne decentralizovaného modelu výkonu financovaného z autonómnych rozpočtov miest a obcí je zložitá aplikovať model koordinácie a kontroly, ktorý by presahoval miestnu úroveň.

V prípade alternatívneho prenesenia výkonu na regionálnu úroveň a zapojenie regionálnych štruktúr do financovania TSP (pozrite napríklad skúsenosť z Česka) je potrebné vytvoriť regionálne štruktúry koordinácie a kontroly, ktoré by však mohli vo veľkej miere čerpať s doposiaľ nadobudnutých skúseností s riadením centrálne koordinovaného prístupu.

Bez ohľadu na zvolený model koordinácie a kontroly by mohla mať pozitívny vplyv na kvalitu a efektívnosť vo výkone TSP prítomnosť stavovskej organizácie. Samosprávne riadená organizácia združujúca terénnych sociálnych a terénnych pracovníkov ako i ďalšie, pre TSP relevantné subjekty aktuálne neexistujú. Jeden z dôvodov môže byť i zložitosť podmienok pre jej finančnú udržateľnosť a absencia grantovej schémy, ktorá by prítomnosť takýchto organizácií financovala. Stavovská organizácia by mohla plniť úlohu hlavného koordinátora a garanta kvality programu, mohla by však fungovať i ako paralelná štruktúra voči oficiálne akceptovanému modelu koordinácie a kontroly TSP. Jej prítomnosť by mohla byť výrazným obohatením v odbornej diskusii o témach súvisiacich s programom TSP a malo by byť v záujme MPSVaR SR ako garanta TSP, ako i jednotlivých VÚC podporovať fungovanie takejto organizácie i finančne.

Na základe analýzy situácie i výpovedí viacerých expertov boli identifikované nasledujúce modely koordinácie a kontroly TSP:

MPSVaR SR prostredníctvom poverenej organizácie:

Gestorom sociálnych služieb je prirodzene MPSVaR SR. Toto však jednotlivé politiky vykonávajú prostredníctvom ďalších organizácií, prípadne poverujú výkonom konkrétnych opatrení inej organizácie. Takouto môže byť napríklad Implementačná agentúra, ktorá na základe poverenia a prostredníctvom intenzívnej podpory môže vykonávať program TSP. Navrhovaný model sa z technického pohľadu nelíši od aktuálne realizovaného modelu, keď je Implementačná agentúra realizátorom národného projektu spolufinancovaného prostredníctvom ESF. Rozdiel v porovnaní s aktuálnou situáciou je najmä v symbolickej rovine, keďže dnes nie je jasné, do akej miery MPSVaR vníma program TSP ako kľúčový na podporu sociálnej inklúzie marginalizovaných skupín a do akej miery sa zaoberá udrzaním kvality a finančných tokov potrebných na realizáciu programu. Navrhovaný model počíta s vyššou mierou angažovanosti v prospech programu TSP a podpory i v obdobiach, keď nie je spolufinancovaný z prostriedkov ESF.

Navrhovaný model rovnako vychádza z predpokladu, že štát dohliada na napĺňanie Národnej stratégie inklúzie Rómov do roku 2020 a jej akčných plánov, kde je realizácia programu TSP uvedená medzi kľúčovými intervenciami. Keďže ide

o vládou schválený dokument, ministerstvo by malo byť viac zaangažované do naplňania jednotlivých opatrení.

Realizátor národného projektu (Implementačná agentúra):

Ide o model, ktorý je aktuálne realizovaný. Implementačná agentúra MPSVaR SR je prijímateľom NFP pre národný projekt „TSP v obciach I“, v rámci ktorého je výkon TSP realizovaný a financovaný. Navrhovaný model nie je striktne viazaný na realizáciu projektu spolufinancovaného z EŠIF, je možné uplatniť ho i v prípade projektu financovaného zo štátneho rozpočtu. V porovnaní s modelom, v rámci ktorého je koordinácia a kontrola TSP zabezpečovaná MPSVaR prostredníctvom poverenej organizácie, sa v tomto prípade očakáva vyššia miera autonómneho postavenia voči MPSVaR v otázkach rozhodovania a metodického riadenia.

Strešná entita v zmysle stavovskej organizácie:

Vo viacerých krajinách je výkon jednotlivých služieb koordinovaný a kontrolovaný samosprávnymi stavovskými organizáciami, ktoré okrem toho, že združujú pracovníkov určitej profesie, angažujú i ďalšie subjekty, ktoré sú na výkon konkrétnej služby relevantné (pozrite napríklad Veľkú Britániu, kde môžu sociálne služby realizovať len certifikovaní sociálni pracovníci, ktorí sú bežne združovaní v stavovských organizáciách) a zaoberajú sa rozvojom konkrétnej služby. Napriek už existujúcim iniciatívam založiť organizáciu zameranú na podporu TSP nie je takáto organizácia na Slovensku ešte etablovaná. Vzhľadom na fakt, že prítomnosť takejto organizácie by mohla mať pozitívny vplyv na kvalitu výkonu TSP, malo by byť v záujme MPSVaR, ako i jednotlivých VÚC a miestnych samospráv podporovať vznik a fungovanie takejto organizácie. V prípade, ak by takáto organizácia na Slovensku existovala, koordinácia a kontrola TSP by mohla byť zverená do gescie tejto organizácie.

Výhody navrhovaného modelu koordinácie a kontroly by boli práve v samosprávnosti a zameraní organizácie. Je možné predpokladať, že prioritným záujmom stavovskej organizácie TSP by bol dôraz na kvalitatívny i kvantitatívny rast TSP. Koordinácia a kontrola výkonu TSP by nebola realizovaná ako paralelná aktivita ku koordinácii a kontrole (prípadne výkonu) ďalších programov (tak ako to hrozí v prípade dvoch predchádzajúcich modelov). Model predpokladá centrálnu úroveň koordinácie, nevylučuje však ani prítomnosť regionálnych štruktúr, ktoré sa overili v praxi ako veľmi efektívne a prospešné.

Vyššie územné celky:

Úloha VÚC v procesoch koordinácie a kontroly výkonu terénnych sociálnych služieb nie je na Slovensku stále dostatočne preskúmaná. Skúsenosť viacerých krajín (napríklad Českej republiky) však potvrdzuje možnosti na efektívne a kvalitné zaangažovanie regionálnej úrovne. Úloha VÚC v koordinácii a kontrole výkonu je uplatniteľná v prípade takmer ľubovoľného modelu výkonu a financovania TSP (výnimkou je azda iba model, keď výkon TSP realizuje a financuje miestna samospráva). Pri uplatňovaní modelu koordinácie a kontroly výkonu TSP prostredníctvom VÚC je možné využiť skúsenosti s koordináciou a kontrolou aktuálne realizovaného modelu (národný projekt), rozdielom by bola veľkosť teritoriálneho zamerania a neprítomnosť regionálnych štruktúr. Tieto by boli v prípade, ak by bol program TSP koordinovaný a kontrolovaný na úrovni krajov, zbytočné.

Príležitosťou v súvislosti s navrhovaným modelom je regionálna diferenciácia programu TSP podľa potrieb daného kraja (v niektorých krajoch vyššia miera dôrazu na ľudí z prostredia MRK, v inom na ľudí bez domova alebo rizikovo sa správajúcu mládež a iné) a možnosti na plánovanie potrebnosti TSP presahujúce hranice miestnej samosprávy. Výzvou však zostáva pripravenosť a ochota jednotlivých VÚC zvládnuť takúto úlohu. Realizácia navrhovaného modelu by pravdepodobne vyžadovala i zmeny v zákone o sociálnych službách, ktoré by výkon koordinácie a kontroly TSP jednotlivým VÚC prikazovala.

Regionálna agentúra:

V prípade záujmu podporiť koordináciu a kontrolu výkonu TSP na regionálnej úrovni bez priameho zapojenia VÚC je možné zvoliť model koordinácie a kontroly prostredníctvom akýchsi regionálnych agentúr. Úlohu týchto agentúr môžu plniť prostredníctvom VÚC založené alebo poverené organizácie. V regiónoch, kde existujú silné MVO, navrhovaný model ponúka príležitosť zapojiť takéto organizácie. Model ponúka pomerne silnú flexibilitu týkajúcu sa právnej formy, ako i miery prepojenia s VÚC. Model koordinácie a kontroly je realizovaný na regionálnej úrovni a ponúka flexibilitu vo veci zamerania výkonu TSP na najpotrebnejšie cieľové skupiny podľa individuálnych potrieb konkrétneho regiónu.

Navrhovaný model je možné realizovať v prípade, ak je výkon TSP financovaný prostredníctvom VÚC, národného projektu alebo dopytovo orientovaných projektov realizovaných na regionálnej úrovni (v zmysle jeden projekt pre celé územie konkrétneho VÚC). Realizácia navrhovaného modelu ponúka príležitosť na posilnenie MVO schopných vykonávať koordináciu a kontrolu výkonu TSP minimálne

v regiónoch, kde sú takého organizácie aktívne (Košický alebo Prešovský kraj). V prípade regiónov, kde MVO aktívne v oblastiach súvisiacich s výkonom TSP s dostatočnou kapacitou koordinačné a kontrolné úlohy vykonávať nemôže, by mohli úlohu regionálnych agentúr plniť organizácie podriadené VÚC alebo regionálne rozvojové agentúry (ak v regióne existujú a majú dostatočnú kapacitu).

Vybraná MVO:

Koordinácia a kontrola výkonu môže byť rovnako ako štátom vytvorenou a riadenou organizáciou realizovaná i prostredníctvom MVO. Skúsenosti s navrhovaným modelom koordinácie a kontroly už existujú i na Slovensku, v minulosti bol program rómskych asistentov učiteľa koordinovaný práve prostredníctvom MVO. Takýto model však predpokladá prítomnosť MVO, ktorá by takúto úlohu bola ochotná vykonávať a mala i dostatočné kapacity a expertízu pre uvedené úlohy. Na základe rozhovorov s viacerými expertmi a mapovaním situácie medzi MVO je len ťažké predpokladať prítomnosť takejto organizácie.

Situácia je podobná ako v prípade modelu koordinácie a kontroly realizovanej zo strany stavovskej organizácie, organizácia navrhovaného charakteru aktuálne na Slovensku neexistuje.

V prípade MVO je však možné predpokladať prítomnosť viacerých organizácií, ktoré by boli schopné vykonávať koordináciu a kontrolu na regionálnej úrovni. Problémom však zostáva, že takého organizácie nie sú prítomné vo všetkých regiónoch Slovenska.

Externá firma:

Rovnako ako v prípade výkonu vybraných verejných služieb, i v prípade ich koordinácie a kontroly vo viacerých krajinách EÚ aktuálne vládne trend nákupu týchto úloh od externých dodávateľov. Ako príklad koordinácie a kontroly konkrétneho programu vykonávanej externou firmou môže slúžiť model koordinácie a kontroly programu Erasmus Plus, ktorý vo Veľkej Británii vykonáva súkromná spoločnosť vybraná na základe výsledkov verejného obstarávania. Aj na Slovensku je možné predpokladať prítomnosť viacerých konzultačných firiem, ktoré by o takýto typ kontraktu mali záujem. Realizácia takého modelu však predpokladá samostatný rozpočet určený na výkon koordinácie a kontroly programu realizovaný v najlepšom záujme štátu. Model by mohol byť vhodný napríklad v prípade, ak by TSP bola vykonávaná decentralizovane a financovaná prostredníctvom štátneho rozpočtu na základe jednoduchých transferov.

Vzhľadom na zlé skúsenosti s verejným obstarávaním a nedostatok skúseností s takýmto modelom koordinácie a kontroly, ako i nedostatok skúseností s výberom organizácie schopnej vykonávať takéto úlohy nie je možné odporúčať navrhovaný model koordinácie a kontroly ako vhodný.

Bez koordinácie:

Napriek tomu, že predchádzajúce skúsenosti s realizáciou TSP, ako i názor viacerých expertov prístup bez koordinácie a kontroly výkonu potvrdili ako najmenej vhodný (ba až nevhodný) a neschopný zabezpečiť požadovanú kvalitu vo výkone TSP, je potrebné zohľadniť i ten. Prístup bez koordinácie a kontroly výkonu, ktorá by presahovala kontrolu definovanú v zmysle zákona o sociálnych službách, je možné očakávať najmä v prípade, ak financovanie a výkon TSP bude v plnej miere ponechaný na pleciach miestnej samosprávy. V takomto prípade by koordinácia a kontrola výkonu TSP presahujúca miestnu samosprávu bola len ťažko vymožitelná. Je však potrebné zopakovať, že tento model je považovaný za nevhodný a ohrozujúci doposiaľ dosiahnutú kvalitu TSP.

3.2. Opis a hodnotenie modelových situácií

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

Mriežka možností s opisom základných charakteristík možného výkonu, financovania a koordinácie/kontroly TSP uvedená v predchádzajúcej časti ponúka základ pre diskusiu o alternatívnych modeloch budúceho fungovania TSP. Opísanie alternatívnych modelov realizácie TSP podľa zadania zo strany IA MPSVaR predstavuje kľúčový výstup našej analýzy.

Na základe kvantitatívnej analýzy opísanej v kapitole 1 tejto správy a s využitím výsledkov kvalitatívneho výskumu uvedených v časti 2 boli vypracované základy piatich alternatívnych modelov:

- **Model 1:** kombinovaný model/súčasný stav
- **Model 2:** centrálné riadený a implementovaný model
- **Model 3:** model prenesenia na lokálnu úroveň
- **Model 4:** model regionálneho prístupu
- **Model 5:** model centrálného programu doplneného alternatívnym výkonom

Pri opise a analýze jednotlivých modelov je zhrnutá základná charakteristika navrhovaného modelu a jeho fungovanie z pohľadu výkonu, financovania a koordinácie/zabezpečenia kvality/kontroly. V druhej časti opisu jednotlivých modelov bol každý z nich predmetom SWOT analýzy. Základné charakteristiky rozpracovaných modelov sú uvedené v tabuľke 7.

Tabuľka 7: Štruktúra a rozsah analyzovaných modelov

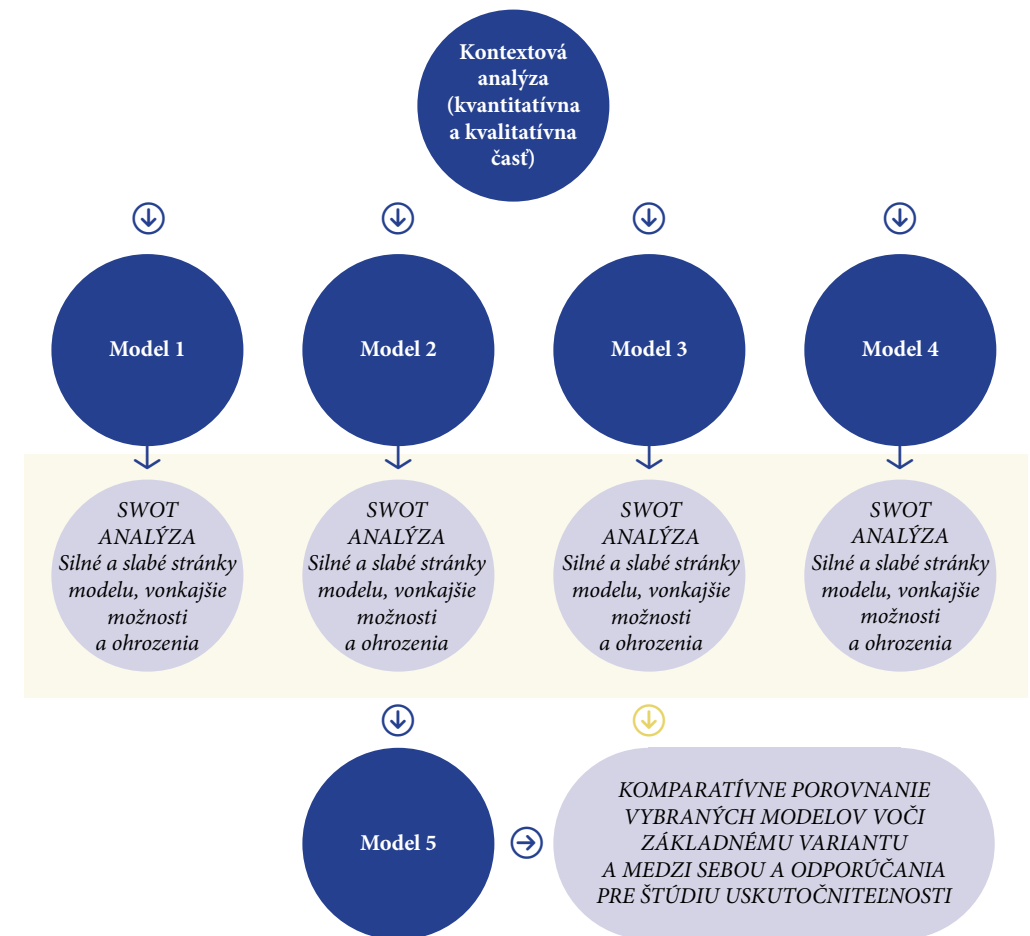
Základná charakteristika	Riadenie/výkon	Financovanie	Kvalita a koordinácia
M1: Kombinovaný model / súčasný stav	Centrálné riadenie/2 existujúce štátne inštitúcie	Externé/EŠIF	Centrálné zabezpečenie kvality a kontroly
M2: Centrálné riadený a implementovaný model	Centrálné riadenie/ existujúce alebo novo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

Na základe analýzy administratívnej kapacity, inštitucionálnej sily, finančných možností a motivácie na vytváranie rámca implementácie TSP sú za relevantných aktérov považovaní štát/verejná správa, regionálna samospráva, lokálna samospráva a mimovládne organizácie.

Modely 1 a 2 rozvíjajú alternatívy súčasného a možného budúceho systému so zachovaním silnej úlohy verejnej správy buď vo forme financovania/spolufinancovania zo štátneho rozpočtu, alebo koordinácie. Model 3 teoretizuje decentralizovaný model založený na realizácii TSP prostredníctvom samospráv a/alebo MVO a financovaný prostredníctvom miestnych rozpočtov. Model 4 navrhuje alternatívny pohľad postavený na prenesení zodpovednosti na úroveň regiónov buď prostredníctvom novovytvorených regionálnych entít, alebo samotných VÚC, avšak so zachovaním väčšieho alebo menšieho vplyvu centrálnej verejnej správy. Model 5 rozvíja možnosti kombinovania centrálneho programu riadeného/financovaného štátom s doplnením alternatívneho výkonu.

Ako ilustruje obrázok 5, každý z identifikovaných modelov bol predmetom SWOT analýzy. Ide o metódu systematickej analýzy silných (strengths) a slabých (weaknesses) stránok, možných príležitostí (opportunities) a potenciálnych ohrození (threats) zvoleného prístupu. Zatiaľ čo silné a slabé stránky sa hodnotia v perspektíve vnútorného fungovania modelu, pri hodnotení príležitostí a ohrození sa kladie dôraz na vonkajšie prostredie možného fungovania modelu.

Obrázok 5: Postup pri príprave a hodnotení modelov



Analýza modelov je proces cielený na diskusiu o možných alternatívach prístupu k budúcnosti TSP. Je dôležité chápať, že analýza modelov sa nesnaží ukázať jeden presný a ideálny stav, namiesto toho predstavuje niekoľko alternatívnych budúcich trajektórií zabezpečenia TSP v budúcnosti. Žiaden z modelov nie je založený na jednoduchej extrapolácii minulosti alebo pasívnom rozvíjaní trendov. Navrhované modely sú založené na analýze možností s cieľom podporiť diskusiu o budúcnosti TSP. Snahou bolo komplexne zvážiť možnosti v zabezpečení TSP.

Je tiež potrebné zdôrazniť, že v prípade každého z navrhovaných modelov ide o teoretickú konštrukciu. Formulácia jednotlivých modelov má tak predstavovať „odrazový mostík“ uvažovania a plánovania budúceho zabezpečenia TSP.

3.2.1. Modelová situácia 1: kombinovaný model/súčasný stav

Základná charakteristika: Program TSP je aktuálne realizovaný prostredníctvom dvoch národných projektov. Financovanie je zabezpečené z prostriedkov ESF, pričom prijímateľom je určená existujúca organizácia. Aktuálne je to Implementačná agentúra MPSVaR a Úrad splnomocnenca pre rómske komunity. Obidva projekty fungujú na podobných princípoch financovania a riadenia, na centrálnej úrovni v Bratislave prebieha komunikácia a významné prvky systému sa vzájomne ovplyvňujú, ale z hľadiska formálneho riadenia a implementácie ide o paralelné štruktúry. Samotný výkon realizuje miestna samospráva (prípadne MVO), ktorá zabezpečuje výkon programu vďaka priamym finančným transferom. Program je realizovaný vo forme zdieľanej zodpovednosti medzi prijímateľom národného projektu a samosprávami (MVO). Samosprávy (MVO) sú priamymi zamestnávateľmi TSP pracovníkov/pracovníčok, teda vykonávateľmi programu (pozrite kapitolu 2 pre ukotvenie programu TSP v širšom kontexte). Výber zapojených miest a obcí v prípade oboch národných projektoch vychádza z rôznych prístupov k identifikácii lokalít, kde je TSP najpotrebnejšia v kombinácii s princípom dobrovoľnosti zapojenia sa. Výsledky analýzy uvedenej v kapitole 1 poukazujú na veľké prekrytie lokalít zapojených do NP realizovaného Implementačnou agentúrou s lokalitami identifikovanými pomocou vytvoreného konštruovaného Indexu technickej potrebnosti TSP.

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

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

Kvalita a kontrola: Napriek tomu, že výkon TSP je decentralizovaný na úroveň konkrétnej samosprávy (MVO), zapojením sa do programu TSP samospráva (MVO) získava silnú koordinačnú, metodickú a supervíznu podporu. Ide o model akejsi zdieľanej zodpovednosti, ktorý má však v realizačnej rovine aj úskalia. Jedným z nich je nejednoznačná pozícia terénnych sociálnych a terénnych pracovníkov/pracovníčok. Niekedy sa ocitajú akoby medzi „dvoma mlynskými kameňmi“, konkrétne medzi predstavami a požiadavkami obce ako ich priameho zamestnávateľa a požiadavkami realizátora NP ako supervízora ich činností a garanta kvality výkonu TSP. Na druhej strane môže prítomnosť výraznej koordinačnej a metodickej podpory v prípade, ak má obec záujem o dobrý výkon TSP, pozitívne ovplyvniť citlivosť obce voči problémom cieľovej skupiny a tiež prispieť k vytvoreniu efektívnejšej organizačnej štruktúry obecného úradu.⁴⁶

46 Skobla et al, 2016

Hodnotenie navrhovaného modelu

SWOT analýza modelu		
	S: silné stránky	W: slabé stránky
Interné prostredie	<ul style="list-style-type: none"> Skúsenosť s realizáciou a fungovaním TSP v rámci navrhovaného modelu Expertíza stabilizovaného koordinačného tímu NP na Implementačnej agentúre Dobrá znalosť modelu u zainteresovaných subjektov a široká akceptácia programu realizovaného v rámci navrhovaného modelu Jednoduchá administratíva spojená s realizáciou programu na strane poskytovateľa TSP (samospráva a MVO) a financovanie na základe štandardnej stupnice jednotkových výdavkov realizované prostredníctvom jednoduchých transferov V porovnaní s inými modelmi zjednodušená forma monitoringu a dohľadu nad kvalitným výkonom programu (vzhľadom na fakt, že prijímateľom pomoci je jedna organizácia) Pomerne stabilizovaná sieť skúsených pracovníkov TSP i regionálnych koordinátorov a supervízorov (ľudský kapitál/tím TSP) Existujúce nástroje podpory pracovníkov TSP zo strany koordinátora programu v prípade, ak sú títo tlačení presadzovať záujmy samosprávy na úkor klienta Vysoká miera koordinácie a metodickej podpory zameranej na podporu kvalitného výkonu TSP 	<ul style="list-style-type: none"> Závislosť od externého financovania (štrukturálne fondy EÚ) a možné prerušenia výkonu TSP v obdobiach medzi jednotlivými projektovými cyklami (samosprávy nie sú vo väčšine prípadov ochotné/schopné financovať výkon TSP z vlastných zdrojov) Nie vždy jednoznačné pravidlá týkajúce sa „podriadenosti“ pracovníkov TSP, ktorí sú priamymi zamestnancami samosprávy, avšak kvalita ich výkonu je kontrolovaná koordinátorom programu (pracovník TSP ako „sluha dvoch pánov“) Neistota týkajúca sa trvania zamestnaneckých vzťahov pracovníkov TSP v medziobdobiach jednotlivých projektových cyklov Nízka miera pocitu „spoluvlastníctva“ zo strany samospráv

SWOT analýza modelu		
	O: príležitosti	T: ohrozenia
Externé prostredie	<ul style="list-style-type: none"> Rastúce povedomie samospráv a ďalších zainteresovaných subjektov vo veci programu Možná politická podpora potrebná na prechod programu do rozpočtovej kapitoly podmienená pozitívnymi skúsenosťami s programom TSP Vďaka podriadenosti pracovníkov TSP voči dvom subjektom (samospráva ako zamestnávateľ a Implementačná agentúra ako garant kvality) možný vplyv na zefektívnenie a zlepšenie organizačnej štruktúry obecného úradu vo vzťahu k marginalizovaným skupinám Vďaka silnej metodickej podpore zo strany koordinátora programu možný vplyv na vytváranie podmienok na zlepšenie citlivosti a vzťahu obcí k riešeniu problémov ich marginalizovaných skupín 	<ul style="list-style-type: none"> Rozhodujúca úloha MPSVaR SR pri určení alokácie finančných prostriedkov na program pri snahe „ušetriť“ na iné programy môže spôsobiť nedostatočné financovanie programu Možné zmeny v cieľoch kohéznej politiky po roku 2020, ktoré by neumožnili financovať tento typ programov Zväčšovanie regionálnych rozdielov a miery segregácie, ktoré spôsobí, že prostriedky v súčasnom rozsahu, ako i metodika výkonu nebudú dostatočne pružne reagovať na radikálne zrýchlenie zhoršenie situácie

Zdroj: autor a autorky

Medzi hlavné prednosti súčasného modelu môžeme zahrnúť jeho overenie v praxi a funkčnosť. Výsledky externých evaluácií indikujú dobré výsledky v oblasti dosahovania deklarovaného rozsahu a zamerania služieb. Existuje zároveň skúsenosť s riadením modelu a jeho fungovaním. Medzi samotnými realizátormi programu TSP (mestá, obce a MVO), ako aj u ďalších zainteresovaných subjektov existuje dobrá znalosť modelu a široká akceptácia programu. Nízke náklady na strane obcí uľahčujú akceptáciu TSP na území samospráv. Centralizované riadenie zase uľahčuje monitoring a hodnotenie programu. Model využíva ľudský kapitál tímu ľudí pracujúcich pre program TSP na rôznych pozíciách. Tento kapitál a zručnosti sú v rámci programu dlhodobou budované. Pomerne silná nezávislosť TSP v kontexte mesta/obce je jeho silnou stránkou a umožňuje dobré zameranie na klienta.

Slabou stránkou je závislosť od externého financovania (štrukturálne fondy EÚ). Vzhľadom na dlhodobú absenciu iných zdrojov financovania programu je možné silný dôraz na EŠIF považovať za nesystémové riešenie problému sociálneho začleňovania cieľovej skupiny. Trvanie financovania je limitované dostupnosťou

finančných zdrojov z prostriedkov EŠIF. Slabou stránkou aktuálne realizovaného modelu je aj neistota týkajúca sa trvania zamestnaneckých vzťahov pracovníkov TSP. V obdobiach medzi koncom jedného a začiatkom druhého projektu sa pracovníci TSP obyčajne (s výnimkou niekoľkých málo obcí, ktoré sú ochotné a schopné zabezpečiť náklady na TSP z vlastných zdrojov) ocitajú v evidencii nezamestnaných, a je teda prirodzené, že pracovníci TSP majú tendenciu hľadať si stabilnejšie zamestnanie. Externé financovanie a model koordinácie aktuálneho modelu môže taktiež spôsobovať nedostatok „spoluvlastníctva“ zo strany samospráv, ktoré TSP chápu ako niečo mimo ich dosahu a povinnosti.

Medzi príležitosťami je v prvom rade možné zahrnúť rastúce povedomie samospráv a ďalších zainteresovaných subjektov o benefitoch, ktoré prináša realizácia programu TSP v obci. Vysoká miera akceptácie programu TSP môže generovať politickú podporu potrebnú na zaradenie programu TSP medzi výdavky štátneho rozpočtu. Cieľom by mohlo byť pozitívne ovplyvnenie kontinuity vo fungovaní TSP po skončení financovania z prostriedkov EÚ.

Hrozbou pre ďalšie fungovanie modelu je skutočnosť, že vlády môžu tlačiť na znížovanie výdavkov štátu na sociálne služby a/alebo obmedzovať či ukončovať realizáciu programov pre rôznym spôsobom znevýhodnené alebo nepopulárne skupiny obyvateľov. V praxi to vedie k obmedzovaniu programov sociálnej pomoci. V prípade, ak program bude i naďalej financovaný exkluzívne prostredníctvom ESF, predpokladané zmeny v rozsahu a cieľoch kohéznej politiky po roku 2020 môžu predstavovať substantívne riziko na ďalšiu realizáciu programu.

3.2.2. Modelová situácia 2: centrálné riadený a implementovaný model

Základná charakteristika: Výkon TSP je vo forme centralizovaného programu financovaný v rámci mandatorných výdavkov štátneho rozpočtu. Koordinátorom programu je na tieto účely Implementačná agentúra MPSVaR alebo ÚSVpRK, prípadne novozriadená príspevková organizácia štátu (ďalej ako určená organizácia). Alternatívne je možné zvážiť podporu takéhoto riešenia osobitným zákonom a/alebo vznikom špecializovanej organizácie, ktorá by vykonávala aj ďalšie podobné programy. TSP je implementovaná v partnerstve s obcami, ktoré prejavia záujem o výkon vo svojej obci. Zaviažu sa poskytnúť priestory aj základné materiálne vybavenie na prácu (napríklad v rozsahu, ako je to v súčasnosti). TSP je teda implementovaná vo forme zdieľanej zodpovednosti medzi štátom určenou entitou a samosprávami na základe zmluvy o spolupráci, pričom TSP a TP pracovníci/ pracovníčky sú zamestnanci štátu (ministerstva alebo inej určenej organizácie). Model je postavený na situácii, kde štát preberá kompletnú zodpovednosť za TSP

a terénnych sociálnych a terénnych pracovníkov/pracovníčky. Financovanie môže byť formou štátneho rozpočtu, EŠIF alebo ich kombináciou. Rozhodnutia o počte, rozsahu a zapojení konkrétnych lokalít v budúcom programe TSP môže vychádzať z hodnotenia súčasného stavu, pričom optimalizácia počtu lokalít záleží tak na dobrovoľnosti obcí, ako aj na politickom rozhodnutí (objem celkových prostriedkov vyčlenených na program). Rozhodnutie o lokalitách a rozsahu sa môže spraviť s využitím Indexu technickej potrebnosti TSP a malo by optimálne vychádzať z konsenzu týkajúceho sa využitia rôznych prístupov k identifikácii potrebnosti TSP v jednotlivých lokalitách.

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

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

Kvalita a kontrola: Obec zapojením sa do programu získava výkon TSP (ktorý nie je schopná zabezpečiť si sama) na svojom území. Centralizáciou modelu a tým, že zamestnanci TSP sú zamestnanci štátu, sa vyjasňuje pozícia pracovníka/pracovníčky TSP a TP, ktorí sa môžu plne otvoriť požiadavkám metodického vedenia zo strany určenej organizácie a môžu konať v záujme klientov aj v prípadoch, ak sú v rozpore so samosprávou. Funkcia a úloha Regionálnych koordinátorov a supervízorov zostáva zachovaná ako v prípade modelu č. 1. Metodicky usmerňujú TSP pracovníkov/pracovníčky, dohliadajú na administratívne záležitosti (reportovanie) a v prípade potreby koordinujú výkon s obcami (MVO).

Hodnotenie modelovej situácie

SWOT analýza modelu		
	S: silné stránky	W: slabé stránky
Externé prostredie	<ul style="list-style-type: none"> Možnosť nadviazať na osvedčené piliere aktuálne realizovaného národného projektu a skúsenosti s jeho fungovaním Stabilné financovanie zo štátneho rozpočtu Dobrá znalosť TSP a dobré skúsenosti s ňou u zainteresovaných subjektov a možnosť udržať vysokú úroveň akceptácie programu Zachovanie nízkych nákladov spojených s výkonom TSP na strane obcí, čo neohrozuje doposiaľ dosiahnutú mieru akceptácie TSP na území samospráv Udržanie a ďalšie skvalitňovanie riadenia zo strany Implementačnej agentúry (prípadne iného, výkonom programu povereného subjektu) uľahčujúceho monitoring, metodickú podporu a hodnotenie programu Konsolidácia ľudského kapitálu a stabilizácia pracovných miest prostredníctvom kvalitnejších pracovných zmlúv, ktorých trvanie nie je obmedzené trvaním projektu financovaného z prostriedkov EŠIF Nezávislosť TSP v kontexte mesta/obce s posilneným dôrazom na záujmy klienta i v prípadoch, ak sú v rozpore so záujmami obce Prostredníctvom financovania zo štátneho rozpočtu a zamestnávania terénnych sociálnych a terénnych pracovníkov posilnenie symbolickej podpory TSP zo strany štátu 	<ul style="list-style-type: none"> Závislosť od štátneho rozpočtu, v rámci ktorého môže v prípade ekonomickej krízy alebo predstáv rôznych politických reprezentácií dochádzať k znižovaniu výdavkov na tento druh aktivít Strata Európskej komisie ako jedného z kľúčových stakeholderov, ktorá mohla zasiahnuť v prípade najrôznejších typoch ohrozenia programu TSP Nedostatok „spoluvlastníctva“ zo strany samospráv, ktoré môžu vnímať štátom financovanú podpornú službu ako „cudzie teleso“ vo svojej obci Možné oslabenie spolupráce s obecným úradom, keďže služba môže byť vnímaná ako výkon štátnej správy na území obce Zníženie celkového rozpočtu obcí o náklady na mzdy spojené s výkonom TSP, čo najmä v prípade malých obcí môže negatívne ovplyvniť ich schopnosť realizovať ďalšie rozvojové projekty (najmä tie, ktorých realizácia vyžaduje pôžičku)
Interné prostredie	<ul style="list-style-type: none"> Rastúce povedomie samospráv a zainteresovaných o benefitoch programu Silnejúca politická podpora programu aj v dlhodobej perspektíve Možnosť predstavovať program ako jednotný a konsolidovaný prístup k riešeniu situácie v MRK Zlepšenie spolupráce TSP s orgánmi štátnej správy, ktoré môžu začať vnímať TSP ako pracovníkov štátnej správy a de facto rovných partnerov v rámci výkonu štátnej správy k riešeniu situácie v MRK 	<ul style="list-style-type: none"> Tlak vlády/vlád na znižovanie výdavkov môže viesť k obmedzovaniu programov sociálnej pomoci a podpory marginalizovaných skupín všeobecne Zmena politických garnitúr môže pri nedostatočnom inštitucionálnom ukotvení TSP viesť k útokom na program (bude vnímaný ako program jednej garnitúry, ktorá ho presadila) Zväčšovanie regionálnych rozdielov a miery segregácie so stúpajúcimi nárokmi na rozsah TSP

SWOT analýza modelu		
	O: príležitosti	T: ohrozenia
Externé prostredie	<ul style="list-style-type: none"> Rastúce povedomie samospráv a zainteresovaných o benefitoch programu Silnejúca politická podpora programu aj v dlhodobej perspektíve Možnosť predstavovať program ako jednotný a konsolidovaný prístup k riešeniu situácie v MRK Zlepšenie spolupráce TSP s orgánmi štátnej správy, ktoré môžu začať vnímať TSP ako pracovníkov štátnej správy a de facto rovných partnerov v rámci výkonu štátnej správy k riešeniu situácie v MRK 	<ul style="list-style-type: none"> Tlak vlády/vlád na znižovanie výdavkov môže viesť k obmedzovaniu programov sociálnej pomoci a podpory marginalizovaných skupín všeobecne Zmena politických garnitúr môže pri nedostatočnom inštitucionálnom ukotvení TSP viesť k útokom na program (bude vnímaný ako program jednej garnitúry, ktorá ho presadila) Zväčšovanie regionálnych rozdielov a miery segregácie so stúpajúcimi nárokmi na rozsah TSP

Zdroj: autor a autorky

Pri opise silných stránok navrhovaného modelu je potrebné zdôrazniť možnosť nadviazať na aktuálny model realizácie programu TSP a využiť skúsenosti s jeho riadením a fungovaním. Pre koncových používateľov (klientov) neprináša navrhovaný model žiadne zmeny. Veľmi pravdepodobne by mohla byť udržaná a využitá dobrá znalosť aktuálne realizovaného modelu u zainteresovaných subjektov, ako i vysoká úroveň akceptácie programu TSP.

Na strane samospráv je možné zachovať nízku mieru spoluúčasti na financovaní výkonu TSP v obci. Toto uľahčuje akceptáciu programu TSP zo strany samospráv, ktoré často zápasia s finančnými problémami, prípadne narážajú na výhrady voči realizácii programu tak zo strany zástupcov, ako i obyvateľov obce.

Centralizované riadenie uľahčujúce monitoring, metodickú podporu a hodnotenie, rovnako ako ľudský kapitál programu v podobe tímu TSP, zostáva zachované. Pracovné miesta by však boli stabilnejšie, čo by sa pozitívne odrazilo aj na samotnom výkone TSP. Prenesením pracovnoprávných vzťahov s pracovníkmi TSP z obcí na štátom určenú organizáciu by sa posilnila nezávislosť TSP pracovníkov v kontexte mesta/obce. V konečnom dôsledku by to mohlo mať pozitívny vplyv na obhajovanie záujmov klienta i v prípadoch, keď sú tieto v rozpore so záujmami obce.

Pre zvýšenie miery benefitov modelu by bolo potrebné zvážiť posilnenie riadenia a zrušenie systému dvoch (prípadne viacerých) paralelných programov TSP. Podobne ako v prípade modelu 1 je problémom závislosť od jedného zdroja financovania,

ktorý môže podliehať výkyvom (v tomto prípade politickým rozhodnutiam pri tvorbe rozpočtu).

Slabou stránkou môže byť i strata Európskej komisie ako priamo zainteresovaného hráča, pretože EK je v komunikácii so Slovenskou republikou tradične obranom záujmov zraniteľných skupín⁴⁷. Presun personálnych nákladov spojených s výkonom TSP z obcí na štát môže negatívne ovplyvniť posudzovanie finančnej bonity najmä v prípade malých obcí v zmysle napríklad možnosti zobrať si komerčnú pôžičku z banky potrebnú na spolufinancovanie iných rozvojových iniciatív.

Ako príležitosť navrhovaného modelu je možné identifikovať rastúce povedomie samospráv a zainteresovaných o benefitoch programu. Zvýšená miera politickej podpory deklarovaná financovaním programu TSP zo štátneho rozpočtu by mohla byť využitá v prospech ďalšieho posilnenia programu TSP, ktorý by následne mohol byť vnímaný ako jednotný a konsolidovaný prístup k riešeniu situácie MRK.

Ohrozením navrhovaného modelu je predovšetkým tlak vlády/vlád na znižovanie výdavkov, ktoré môže viesť k obmedzovaniu programov sociálnej pomoci. Ohrozením môže byť i zmena politických garnitúr, ktorá v prípade nedostatočného inštitucionálneho ukotvenia TSP môže viesť k útokom na financovanie programu zo štátneho rozpočtu.

3.2.3. Modelová situácia 3: model prenesenia na lokálnu úroveň

Základná charakteristika: Výkon TSP je plne v kompetencii a zodpovednosti obcí. Tá ju buď vykonáva priamo, alebo alternatívne „outsourcuje“ výkon na MVO alebo iného neverejného poskytovateľa sociálnych služieb. V ideálnom prípade spolupracujú a dopĺňajú navzájom svoje kapacity a zdroje. Ide o prístup, v rámci ktorého zodpovedá za poskytovanie výkonu TSP miestna samospráva, ale samotný výkon môže byť zabezpečený špecializovanými MVO. Výkon služieb je zabezpečovaný ako nákup služieb MVO zo strany samosprávy. V zmysle znenia zákona 448/2006 o sociálnych službách, v zmysle neskorších predpisov, svojou novelou účinnou od 1. 1. 2018 nesie zodpovednosť za poskytovanie alebo zabezpečovanie služieb krízovej intervencie obec. Zodpovednosť je v tomto prípade vnímaná i v zmysle financovania konkrétnej služby. Na základe uvedeného je možné konštatovať, že ak je TSP vnímaná ako súčasť zákona 448/2006 o sociálnych službách, táto má byť v plnej miere

financovaná z rozpočtu jednotlivých obcí. Ako vyplýva z analýzy, pre mnohé samosprávy by takéto prenesenie kompetencií bez adekvátnej finančnej podpory v podstate znamenalo nemožnosť poskytovať TSP. Funkčnosť modelu by nevyhnutne závisela od toho, či by štát dokázal napríklad prijatím koncepcie alebo iného programového dokumentu vytvoriť väčší priestor na alternatívne financovanie cez dotačné/grantové schémy buď dočasným využitím EŠIF, alebo podporením domácich donorov, prípadne ďalšími mechanizmami. Napriek tomu, že absenciu funkčnej koordinačnej a metodologickej podpory je možné považovať za extrémne riziko pre kvalitný výkon programu TSP, prítomnosť silného metodického a kontrolno-koordinančného mechanizmu je v takejto konštelácii vysoko nepravdepodobná. Je možné uvažovať o tom, že kontrolu kvality vo výkone a metodickú podporu by mohla zabezpečovať na tieto účely zriadená inšpekcia TSP alebo iná entita určená alebo zriadená MPSVaR (na spôsob štátnej školskej inšpekcie). V prípade absencie štátom zriadenej inšpekcie je možnou alternatívou, že úlohu kontroly kvality by vykonávala vybraná stavovská organizácia alebo iná organizácia založená „zdola“. V takomto prípade je však v porovnaní s možnou kontrolou vykonávanou prostredníctvom štátnej organizácie možné predpokladať menšie kompetencie a nižšiu akceptáciu zo strany poskytovateľov TSP, ako i malú vymožitelnosť jednotlivých nápravných opatrení. Základom modelu je predpoklad, že samospráva a/alebo MVO implementujú TSP vo forme plnej zodpovednosti za výkon TSP. Priamymi zamestnávateľmi TSP pracovníkov/pracovníčok je priamo obec alebo MVO. Rozhodnutia o počte, rozsahu a zapojení konkrétnych lokalít v takto decentralizovanom programe by boli plne závislé od ochoty a motivácie samospráv a/alebo MVO financovať a realizovať v danej lokalite TSP. Existuje silný predpoklad, ktorý je založený na predchádzajúcich evaluáciách a výskumoch, že v takomto prípade by došlo minimálne k signifikantnému, ak nie radikálnemu zníženiu počtu lokalít, kde by existovala nejaká forma TSP.

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

⁴⁷ Pozrite napríklad hodnotiace správy EK

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

Kvalita a kontrola: Kvalita a kontrola je plne v rukách obcí. Ak má obec záujem, môže požiadať Agentúru/stavovskú organizáciu o pomoc pri metodickom riadení výkonu TSP a supervízii, prípadne pri evaluácii programu. Terénni/-e sociálni/-e a terénni/-e pracovníci/pracovníčky už nemajú dilemu „dvoch pánov“, pretože v plnej miere plnia zadanie a pokyny starostu/primátora či obecného/mestského úradu. Organizačné zabezpečenie kontroly kvality sa môže v každej obci odlišovať, je však možné predpokladať nízky záujem samospráv o vnútornú kontrolu kvality výkonu TSP a jej zabezpečenie v rámci vlastných zdrojov. Existuje tu silné riziko spojené s politickým cyklom, ktoré môže zásadne zmeniť prístup vedenia obce k TSP.

Hodnotenie modelovej situácie

SWOT analýza modelu		
	S: silné stránky	W: slabé stránky
Interné prostredie	<ul style="list-style-type: none"> • Posilnenie „spoluvlastníctva“ zo strany samospráv • Stabilizácia pracovných zmlúv pracovníkov TSP v obciach, kde je program realizovaný • Možnosť nadviazať na skúsenosti s fungovaním TSP na úrovni samosprávy získané počas realizácie národných projektov TSP • Včlenenie TSP do stabilnej organizačnej štruktúry obecného úradu • Možnosť využiť a posilniť kapacity miestnych MVO 	<ul style="list-style-type: none"> • Zlá ekonomická situácia najmä menších obcí, ktorá môže spôsobiť ukončenie výkonu TSP v konkrétnych lokalitách • Riziko zásadného poklesu kvality TSP a odklonenie od princípov TSP vyplývajúce z decentralizovaného prístupu a straty silnej koordinácie • Zmeny vo vedení obce alebo osobné konflikty v obci a ich vplyv na podporu TSP • Možné posilnenie záujmov samosprávy na úkor klienta vo výkone TSP • Slabé možnosti na získavanie väčšej miery doplnkového financovania zo strany tak samospráv, ako i zapojených MVO • Nedostatočná prítomnosť MVO na miestnej úrovni s kapacitou realizovať program TSP
Externé prostredie	O: príležitosti	T: ohrozenia
	<ul style="list-style-type: none"> • Zaviazanie samospráv na výkon TSP by mohlo motivovať na jej udržanie/zavádzanie • Rastúce povedomie samospráv a zainteresovaných o benefitoch programu • Možnosť rozvíjať prístupy viaczdrojového financovania, PPP, kultivovať spoluprácu s neziskovým alebo podnikateľským sektorom 	<ul style="list-style-type: none"> • Rastúce množstvo kompetencií prenášaných na samosprávy a nedostatočný dôraz na TSP v porovnaní s inými úlohami • Zväčšovanie regionálnych rozdielov a miery segregácie • Možné zmeny prístupu samosprávy po každom kole miestnych volieb • Zmena politickej klímy na lokálnej úrovni a v téme inklúzie MRK posun od prevencie k represii

Zdroj: autor a autorky

Navrhovaný model je možné považovať za extrémne rizikový. Predchádzajúce skúsenosti zo Slovenska i prax okolitých krajín (Maďarsko a ČR) potvrdzujú hypotézu o veľmi malom, až výnimočnom záujme samospráv financovať výkon TSP z vlastných zdrojov. Bez ohľadu na to, či je nezáujem podmienený subjektívnymi, alebo objektívnymi príčinami, jeho výsledok sa nevyhnutne odráža v rozsahu a kvalite výkonu TSP v konkrétnej obci.

Jednou z mála silných stránok navrhovaného modelu je možné posilnenie spoluvlastníctva programu TSP na strane samospráv. V prípade tých samospráv, ktoré majú záujem a možnosti realizovať TSP i v rámci navrhovaného modelu, môže dôjsť k posilneniu pozície programu. Existuje možnosť nadviazať na predchádzajúce skúsenosti s realizáciou TSP na lokálnej úrovni a posilniť výkon TSP.

Výpočet slabých stránok sa začína financovaním. Pri súčasnej finančnej situácii obcí by bolo potrebné zachovať aspoň istú mieru externého financovania. Toto by však s najväčšou pravdepodobnosťou bolo neisté. V prípade mnohých (hlavne najchudobnejších) lokalít by nové náklady spojené s financovaním TSP mohli viesť k ukončeniu programu so všetkými vplyvmi na stratu ľudského kapitálu. Tím programu TSP budovaný na základe spolupráce so samosprávami by sa fragmentalizoval a strácal. Miera nezávislosti TSP v kontexte mesta/obce a zameranie na klienta by s najväčšou pravdepodobnosťou vymizla. Decentralizovaný výkon TSP je veľkou komplikáciou i pre výkon monitoringu, supervízie alebo hodnotenia dopadov.

Aj v prípade, ak by samosprávam povinnosť zabezpečiť výkon TSP vyplývala zo zákona (pozrite otázný výklad spomínaného zákona 448/2006 o sociálnych službách v zmysle neskorších predpisov a jeho novelu účinnú od 1. 1. 2018), existuje silný predpoklad, že bez adekvátnej externej finančnej a koordinačnej podpory nebudú samosprávy schopné naplniť túto úlohu.

Na druhej strane by mohlo zaviazanie sa samospráv na vykonávanie tohto typu služby motivovať k jej udržaniu/zavádzaniu. Rastúce povedomie samospráv a zainteresovaných o benefitoch programu by aspoň v časti samospráv mohlo viesť k podpore výkonu TSP. Na základe analýzy je možné predpokladať zapojenie najmä väčších a bohatších samospráv, pretože malé obce majú už dnes ťažkosti so zabezpečením svojich základných úloh.

Možnosť rozvíjať prístupy viacdrojového financovania by mohla viesť v časti samospráv ku kreatívnym riešeniam typu verejno-sociálneho partnerstva založeného na spolupráci s neziskovým sektorom.

Väčšina možných príležitostí na realizáciu navrhovaného modelu naráža v sociálnej realite na konkrétne problémy. Rastúce množstvo kompetencií prenášaných na samosprávy vytvára rezistenciu a TSP by sa v konkurencii s inými úlohami mohla strácať. Tlak vlády/vlád na znižovanie výdavkov môže viesť k obmedzovaniu programov sociálnej pomoci a financovania takýchto programov. Možné zmeny v cieľoch

kohéznej politiky nebudú po roku 2020 pre tento prístup prínosom. Zároveň to zvýši potrebu práce na zháňaní zdrojov v situácii, keď hlavne menšie samosprávy nemajú na takéto aktivity ani ľudské, ani finančné kapacity. Výsledkom môže byť zväčšovanie regionálnych rozdielov a miery segregácie. Možné sú zmeny prístupu samosprávy po každom kole lokálnych volieb, zmena politickej klímy a posun od prevencie k represii.

3.2.4. Modelová situácia 4: model regionálneho prístupu

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

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

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

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

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

Hodnotenie modelovej situácie

SWOT analýza modelu		
	S: silné stránky	W: slabé stránky
Interné prostredie	<ul style="list-style-type: none"> Vysoká miera flexibility a možnosť prispôbiť zameranie TSP podľa aktuálnej situácie konkrétneho kraja Možnosť vybudovať prístupy založené na viaczdrojovom financovaní a implementácii programov v spolupráci s MVO Príležitosť podporiť fungovanie MVO sektora prostredníctvom ich zapojenia do koordinácie a/alebo výkonu TSP Posilnenie pracovníka TSP voči lokálnej samospráve Udržanie nezávislej polohy TSP ako mediátora Posilnenie pozície VÚC v štruktúrach zameraných na sociálnu inklúziu MRK 	<ul style="list-style-type: none"> Neistota financovania programu z prostredia externých zdrojov Limity zdrojov externých donorov, nutná spoluúčasť štátu na financovaní programu Rôzne postoje a kapacity jednotlivých VÚC môžu viesť k výkyvom týkajúcim sa kvality a rozsahu TSP Nezáujem/antagonistický postoj niektorých samospráv voči navrhovaného Vzorec na výpočet dotácie pre jednotlivé kraje môže byť zložitý dosiahnuť konsenzom a môže byť predmetom sporov, prípadne lobovania v prospech vybraných samospráv Decentralizované riadenie na úrovni regiónov skomplikuje monitoring a hodnotenie vplyvov programu
Externé prostredie	O: príležitosti <ul style="list-style-type: none"> Legislatívne zaviazanie VÚC na výkon TSP by mohlo motivovať regióny na vyhľadávanie alternatívnych prístupov a podporu PPP Rastúce povedomie VÚC a zainteresovaných o benefitoch programu Možná politická podpora na vznik dotačného/grantového programu v rámci rozpočtovej kapitoly i ďalšej formy externej podpory Možnosť rozvíjať prístupy viaczdrojového financovania, PPP, spoluprácu s nezávislým a podnikateľským sektorom Tlak VÚC na vytvorenie a prijatie všeobecne akceptovaného modelu financovania aktivít zameraných na sociálnu inklúziu znevýhodnených skupín zo strany štátu 	T: ohrozenia <ul style="list-style-type: none"> Tlak vlády/vlád na znižovanie výdavkov v prospech sociálnej inklúzie môže viesť k obmedzovaniu financovania, bez výraznej podpory štátu je realizácia programu ohrozená Možné politické zmeny vo vedení VÚC a možné zmeny postojov voči realizácii a podpore TSP v danom kraji Možné zmeny v cieľoch kohéznej politiky po roku 2020 Zväčšovanie regionálnych rozdielov a miery segregácie a neochota jednotlivých krajov TSP v potrebnom rozsahu realizovať Celková zmena politickej klímy a posun od prevencie k represii

Zdroj: autor a autorky

Hlavnou výzvou na realizáciu navrhovaného modelu je vytvoriť silné a proaktívne regionálne agentúry. Toto vyžaduje lokálnu prítomnosť silného ľudského kapitálu a zároveň progresívny prístup VÚC. Riziko predstavuje administratívna záťaž realizátora programu (VÚC alebo regionálne agentúry). Tieto okrem samotného výkonu TSP zodpovedajú i za správne a účelné využitie prostriedkov štátneho rozpočtu, ale i zabezpečenie doplňujúcich zdrojov programu.

Silnou stránkou modelu je predovšetkým možnosť posilnenia regionálnej zodpovednosti. Vytvoril by sa širší priestor v budovaní prístupov založených na viaczdrojovom financovaní a implementácii programov v spolupráci s MVO. Model ponúka možnosť nadviazať na súčasný model a budovať na jeho základoch s využitím skúseností v generovaní lokálnej podpory.

Udržanie nezávislej polohy TSP ako mediátora medzi záujmami klienta a obce by bolo úlohou regionálnych agentúr. Model môže viesť v určitých prípadoch k posilneniu „spoluvlastníctva“ programu zo strany krajov, v iných by však, naopak, mohol viesť k vyhroteniu vzťahov medzi VÚC a samosprávami.

Problematickým sa javí i fakt silnej závislosti od externého financovania, ktoré by navyše podliehalo výkyvom v štátnom rozpočte. Možnosti donorov sú limitované, ak by časť nákladov potrebných na realizáciu TSP neprezval štát (prostredníctvom účelovo viazaných dotácií voči VÚC, ale napríklad i vytvorením vlastného grantového programu), znamenalo by to podstatnú redukciu programu a ukončenie TSP na území mnohých samospráv.

Ľudský kapitál/tím TSP by sa v takom prípade fragmentalizoval a strácal. Pri konfliktných situáciách a problémoch by mohli byť regionálne agentúry voči VÚC v slabšej pozícii ako v prípade TSP garantovanej štátom, čo by mohlo viesť k problematickej implementácii programu.

Príležitosti existujú v legislatívnom zaviazaní VÚC povinne vykonať TSP, čo by mohlo jednotlivé kraje motivovať na vyhľadávanie alternatívnych prístupov a budovanie PPP. Rastúce povedomie o benefitoch programu na strane VÚC, lokálnych samospráv a ďalších zainteresovaných by v tomto kontexte mohlo pomôcť. Možná politická podpora regionálnych samospráv by mohla vytvárať tlak na prechod väčšej časti programu TSP do rozpočtovej kapitoly a vytvorenie doplnkovej formy externej podpory.

V neposlednom rade však netreba zabúdať na nezáujem o spoluprácu a niekedy až antagonistický postoj niektorých, najmä lokálnych, samospráv voči spolupráci na rozvojových projektoch pre MRK, čo by prakticky vylučovalo takúto formu TSP vo viacerých lokalitách. Na druhej strane je tento problém prítomný v ktoromkoľvek z identifikovaných modelov.

3.2.5. Modelová situácia 5: model centrálného programu doplneného alternatívnym výkonom

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

V tomto modeli je tak navrhovaný hybridný prístup, ktorý by kombinoval centrálnu úlohu štátu s vytvorením priestoru na jeho doplnenie alternatívnym výkonom TSP. Na základe konsenzu by sa vytvorilo „jadro“ lokalít TSP zamerané na najproblematickejšie a zároveň najchudobnejšie samosprávy, kde by sa realizoval systém riadenia, financovania a kontroly, ako je opísaný v modeli 2.

Na základe odborného posúdenia a s možnosťou využitia validovaného indexu technickej potrebnosti TSP by sa konsenzuálne určil zoznam lokalít, kde bude výkon TSP garantovať štát. Kompletný zoznam 578 obcí s koncentraciami podľa výsledkov validovaného Indexu potrebnosti TSP zoradených do piatich kategórií potrebnosti tvorí prílohu 2 tejto správy. Podľa výsledkov validovaného indexu potrebnosti TSP bolo do prvých troch najproblematickejších kategórií zaradených celkovo 201 lokalít (kategória 1 spolu 32, kategória 2 spolu 47, kategória 3 spolu 122 samospráv). V kategórii 4 sa nachádza 185 a v kategórii 5 spolu 188 samospráv.

V súčasnosti je TSP v rámci dvoch národných programov realizovaná alebo v blízkom čase plánovaná na území 386 miestnych samospráv (IA manažuje 233 lokalít a Úrad splnomocnenca 134 zapojených, 9 s podpísanou zmluvou a v 10 vedie rokovania). Lokality, ktoré sú do realizácie oboch národných projektov zapojené, sa do značnej miery prekrývajú s lokalitami identifikovanými pomocou validovaného indexu technickej potrebnosti TSP. V konečnom dôsledku je však situácia v každej lokalite svojím spôsobom unikátna a ako diskutujeme v kapitole 1, bolo by nevhodné vyberať lokality len na základe technického posúdenia bez kvalitatívnej analýzy in situ.

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

Podľa kvantitatívnych a kvalitatívnych hodnotení by bola nejaká forma TSP zrejme potrebná takmer v každej lokalite v prvých 3 kategóriách. V dvoch ďalších sa nachádzajú mnohé lokality, ktoré vykazujú mierne lepšie indikátory (napríklad kvôli blízkosti pólov rastu, a tým aj príležitostí zamestnať sa), ale aj v rámci nich panujú veľké interné rozdiely z pohľadu realizácie TSP. Hlavne v prípade väčších miest môže byť zároveň dôležitá aj otázka cielenia TSP na ďalšie cieľové skupiny, ako sú bezdomovci.

Aký však je, prípadne bude počet obcí zapojených do štátom garantovanej TSP je v prvom rade **politické rozhodnutie**, ktoré úzko súvisí s množstvom **alokovaných zdrojov**. Vzhľadom na výsledky lokalít v hodnotení indexom potrebnosti TSP sa **súčasný počet zapojených lokalít javí ako optimálny** a prípadný prístup v modeli 5 by mal vychádzať z tohto počtu.

Pre potreby modelu 5 je na základe výsledkov indexu technickej potrebnosti TSP možné uvažovať o minimálnom rozsahu štátom garantovanej TSP vo veľkosti okolo 203 najproblematickejších lokalít a pre ďalších zhruba 150 lokalít, ktoré nie sú na tom oveľa lepšie. Spomínaných 203 lokalít indikuje najhoršiu ekonomickú a sociálnu situáciu a silnú mieru priestorového vylúčenia (pozrite prílohu 2). V prípade ďalších lokalít by bolo v prístupe podľa tohto modelu možné zväziť realizovateľnosť programu prostredníctvom alternatívnych poskytovateľov TSP alebo vlastných zdrojov samosprávy.

Výkon v lokalitách pod úrovňou 10 bodov v skóre indexu technickej potrebnosti TSP je tak plne v kompetencii a zodpovednosti obcí a mimovládnych organizácií, ktoré v ideálnom prípade spolupracujú a dopĺňajú navzájom svoje kapacity a zdroje. Podľa toho, do akej miery by štát podporoval tieto alternatívne formy, je možné modelovať systém kooperácie, kontroly a zabezpečenia kvality výkonu. Pri kombinovanom systéme by podľa tohto prístupu predstavovala hlavnú výhodu možnosť vytvoriť systém viaczdrojového financovania a vyššej flexibility systému, kde by „jadro“ výkonu TSP mohli dopĺňať samosprávy a MVO. Hlavnou slabinou je financovanie.

Pri súčasnom podfinancovaní sociálnych služieb štátom, malom množstve donorov a nedostatočne rozvinutom systéme privátneho sponzoringu by boli lokality mimo jadra vo veľkej miere závislé od možností financovania z EŠIF. Problematickým sa javí aj zabezpečenie kvality, kde by zrejme štátom garantovaná časť mala svoje silné mechanizmy monitoringu a budovania kapacít, pri alternatívnych poskytovateľoch by bolo potrebné vytvoriť mechanizmus buď na ich začlenenie do tohto systému, alebo na paralelný systém.

Výkon TSP v ostatných lokalitách by bolo potrebné podporiť prostredníctvom doplnkových zdrojov, ktoré by však nevyhnutne potrebovali zmeny v legislatíve. Ako opisujeme v kapitole 3.2.3., funkčnosť modelu by nevyhnutne závisela od schopnosti štátu vytvoriť väčší priestor na alternatívne financovanie cez dotačné/grantové schémy buď prechodným využitím EŠIF, a/alebo podporením domácich donorov.

SWOT analýza modelov 2, 3 a 4 uvedená vyššie opisuje situáciu v súvislosti s uvedenými prístupmi. Hlavnou výhodou kombinovaného modelu je možnosť vytvoriť systém viacdrojového financovania a posilniť flexibilitu celého programu TSP, v rámci ktorého by mohli „jadro“ výkonu TSP flexibilne dopĺňať samosprávy a MVO.

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

V tabuľke 8 je uvedený príklad možného prístupu k rozdeleniu lokalít programu na „jadro“ a zvyšok. Je potrebné upozorniť, že ide iba o teoretickú konštrukciu a podklad na začiatok diskusie (v prípade, že by sa o takomto riešení začalo uvažovať). Využitie výsledkov validovaného Indexu technickej potrebnosti TSP je zároveň príkladom prístupu k rozdeleniu obcí do jednotlivých kategórií závažnosti. V realite by bolo potrebné korelovať výsledky Indexu s inými metódami a rozdelenie do skupín/pásiev konsenzuálne odsúhlasíť na základe ďalších kvantitatívnych a kvalitatívnych ukazovateľov či skúseností s realizovanými projektmi. Zároveň by malo byť takéto rozdelenie vykonané participatívnym spôsobom s využitím expertných názorov. Mohlo by tak vytvoriť základ na hľadanie širšieho konsenzu zainteresovaných strán.

Tabuľka 8: Teoretický príklad prístupu k vytvoreniu modelu číslo 5

PÁSMO	ROZSAH	VÝKON
P1 – štátom garantovaný program Využitím prístupu, ako je opísaný v Modeli 2 (garancia zo strany štátu). Išlo by o „jadro“ programu pre najpotrebnejšie lokality	203 lokalít	Obce zaradené do kategórií 1, 2 a 3* validovaného Indexu predstavujú skupinu 203 samospráv. Tieto by boli prioritne posúdené a zoznam doplnený identifikovanými problematickými lokalitami z kategórií 4 a 5, ktoré z rôznych dôvodov nedosiahli vyššie skóre, aj keď je ich situácia kritická. Prípadne by boli doplnené o obce so silnou perspektívou inklúzie (napríklad pri póloch rastu)
P2 – lokality podporované vo výkone TSP Tieto lokality by mohli mať určité výhody a podnety na výkon TSP (pozrite mriežku možností) a boli by buď priamo, alebo nepriamo stimulované TSP vykonáva samospráva a/alebo MVO	Otvorený počet, pričom by nemal klesnúť pod 150	Primárne lokality z kategórií 1 až 3, ktoré sa nedostali do pásma 1 a samosprávy v kategóriách 4 a 5* V kategórii 4 sa nachádza 185 samospráv a v kategórii 5 188 lokalít

V ideálnom prípade by samosprávy v pásme 2 vytvorili rozsah približne 150 ďalších lokalít, čím by sa TSP dostalo zhruba na dnešnú úroveň. Podpora by tu mohla mať prechodnú formu dopytovo orientovaných projektov otvorených pre samosprávy a MVO. V dlhodobjšom horizonte je možné uvažovať o viaczložkovom financovaní s využitím niektorých mechanizmov opísaných v mriežke možností (pozrite kapitolu 3.1). Uvedený model by v prípade realizácie vyžadoval podrobnejšiu analýzu, ktorá by sa oprela o možné návrhy legislatívnych zmien.

Ako prvý krok by sa pristúpilo k vypracovaniu/prijatiu koncepcie alebo iného programového dokumentu (previazaného s legislatívnymi zmenami), čím by mohol vzniknúť väčší priestor na alternatívne financovanie cez dotačné/grantové schémy buď prechodným využitím EŠIF, a/alebo podporením domácich donorov.

Posúdenie modelu pomocou SWOT analýzy

SWOT analýza modelu		
	S: silné stránky	W: slabé stránky
Interné prostredie	<ul style="list-style-type: none"> • Garantovaný výkon TSP v „jadre“ obcí zabezpečí základný rozsah a výkon programu v najpotrebnejších lokalitách • Zníženie nákladov pre štátny rozpočet • Diverzifikácia v prístupe k TSP by mohla posilniť zdravú konkurenciu medzi samosprávami a umožnila testovanie alternatívnych prístupov • Možnosti využitia kapacít MVO pri realizácii aktivít a využitia vysokej motivácie MVO na riešení problémov sociálnej inklúzie cieľových skupín 	<ul style="list-style-type: none"> • Pnutie a tenzie medzi samosprávami, ktoré by boli začlenené do štátom garantovaného programu a tými, ktoré by boli ponechané mimo • Komplikovaný spôsob objektívneho výberu lokalít do „jadra“ programu • Pri súčasnom stave financovania MVO sa dá len ťažko predpokladať získavanie väčšej miery doplnkového financovania • Kapacity samospráv aktívne budovať dlhodobý výkon TSP bez priamej podpory štátu
Externé prostredie	O: príležitosti	T: ohrozenia
	<ul style="list-style-type: none"> • Možnosť využitia EŠIF na posilnenie kapacít samospráv mimo jadra podpory štátom • Ekonomický rast a potreba silnejšej inklúzie pre potreby trhu práce minimálne krátkodobo vytvárajú priestor na politický dialóg • Možnosť rozvíjať prístupy viacdrojového financovania, PPP, spolupráca s neziskovým sektorom, biznisom a nadnárodnými korporáciami 	<ul style="list-style-type: none"> • Predpokladaný priamy a nepriamy vplyv na štátny rozpočet • Konkurencia pri zabezpečovaní alternatívneho financovania programu TSP zo strany ďalších programov zameraných na sociálnu inklúziu • Zmeny vo vedení obce alebo osobné konflikty v obci môžu vplývať na podporu TSP tak v zaradených, ako aj v nezaradených lokalitách

Zdroj: autor a autorky

Model 5 je hybridom dvoch rôznych prístupov opísaných prostredníctvom modelov 2 a 3. Zatiaľ čo časť programu TSP, ktorej výkon je garantovaný štátom, by mala jasné financovanie zo štátneho rozpočtu, nevyhnutným predpokladom na fungovanie TSP aj v obciach mimo jadra by bolo vytvorenie systémových podmienok umožňujúcich fungovanie programu. Realizácia a funkčnosť modelu by si tak nevyhnutne vyžadovala vypracovanie koncepcie alebo iného programového dokumentu, ktorý by mal politickú podporu a viedol by k prijatiu legislatívnych a iných

opatrení zameraných na vytvorenie väčšieho priestoru na alternatívne financovanie TSP. Je možné uvažovať o rôznych dotačných schémach, grantových výzvach, dočasnom využití EŠIF a zapojení domácich donorov. Možné mechanizmy a prístupy opisuje mriežka možností v kapitole 3.1.

Kombinácia rôznorodých prístupov k výkonu, financovaniu a riadeniu programu TSP nevyhnutne prináša silné aj slabé stránky. Cieľom tejto analýzy nie je detailne sa zaoberať všetkými aspektmi výkonu TSP. Tie sú opísané v SWOT analýzach modelov 2 a 3. Hlavný dôraz je kladený na synergické efekty modelu 5 a možné problematické aspekty diverzifikovaného prístupu.

Silnou stránkou navrhovaného modelu je najmä možnosť zapojenia širšieho spektra aktérov a diverzifikácie prístupov, ktoré by mohli lepšie zohľadňovať potreby individuálnych lokalít. Viacdrojové financovanie by umožnilo zníženie nákladov pre štátny rozpočet a posilnilo pocit „spoluvlastníctva“ v lokalitách, ktoré by riešili TSP alternatívnymi spôsobmi. Určitá súťaž o to, kto bude začlenený do programu štátnej podpory, by mohla motivovať samosprávy a zároveň indikovať, že TSP nie automaticky nárokovateľná a má svoju jasnú hodnotu.

Na druhej strane môže takýto model vytvárať pnutie a tenzie medzi samosprávami, ktoré by boli začlenené do štátneho programu (teda do tzv. „jadra“) a tými, ktoré by boli ponechané mimo. Neexistuje žiadny, absolútne objektívny spôsob výberu lokalít pre štátnu podporu TSP a jej umiestnenie by sa mohlo stať predmetom lobovania zo strany viacerých samospráv. Následne by mohlo dochádzať k situáciám, keď by bola objektívne problematickejšia lokalita odkázaná na financovanie z vlastných zdrojov a iná, ktorá sa nachádza v lepšej situácii, by bola podporovaná zo strany štátu.

V prípade lokalít, ktoré by neboli zaradené do „jadra“ programu, by boli kľúčové ich interné kapacity potrebné na koncipovanie projektu, zabezpečovanie financií a riadenie takejto formy TSP. Pri limitovaných kapacitách MVO na Slovensku a absencii ďalších podporných mechanizmov by boli samosprávy väčšinou odkázané samy na seba. Navyše, po každom cykle komunálnych volieb sa situácia môže meniť a viesť k výkyvom v prístupe k budovaniu TSP. Samostatnou kapitolou je financovanie, kde by si funkčnosť takéhoto modelu vyžadovala substantívne zmeny v legislatíve (pozrite mriežku možností v kapitole 3.1.).

Príležitosťou na rozvoj navrhovaného modelu je aktuálne priaznivá ekonomická situácia, kde ekonomický rast a potreba silnejšej inklúzie pre potreby trhu práce minimálne krátkodobo vytvárajú priestor na politický dialóg. Viacdrojové financovanie by sa mohlo diať s podporou podnikateľského sektora a ako indikuje viacero úspešných príkladov, existuje aj možnosť nadviazania funkčnej spolupráce medzi samosprávami a nadnárodnými spoločnosťami⁴⁹.

Hlavnou hrozbou pre navrhovaný model je slabá politická podpora potrebná tak na prechod časti TSP do výdavkov štátneho rozpočtu, ako i zmeny v systéme dotácií a grantov, ktoré by mohli mať vplyv na štátny rozpočet. Otvorenie otázky alternatívneho financovania TSP by zrejme otvorilo širšiu diskusiu, ktorá by sa týkala celej budúcnosti financovania rôznych sociálnych programov. Je neisté, ako by si program TSP v otvorenej konkurencii s inými programami a iniciatívami dokázal zabezpečiť dostatočné financovanie aktivít v lokalitách, ktoré by neboli včlenené do skupiny podporenej štátom.

49 US STEEL v spolupráci s okolitými samosprávami realizoval program na zapojenie MRK. Vytvorili sa ciele pracovné miesta pre Rómov, pričom samosprávy pomáhali novým zamestnancom s prechodom na trh práce.

50 Baláž et al, 2015, Škobla et al, 2016

3.3. Komparatívne hodnotenie

Pri uvažovaní vo veci budúceho zabezpečenia optimálneho a kvalitného výkonu TSP je nevyhnutne potrebné vychádzať z doterajšej praxe a skúseností. Terénna sociálna práca je súčasťou každej relevantnej stratégie alebo akčného plánu zameraného na sociálnu integráciu ľudí z prostredia marginalizovaných rómskych komunit. I napriek deklarovanej podpore programu zo strany všetkých zapojených subjektov je však do dnešného dňa financovanie programu zabezpečené len na projektovej úrovni, čo predstavuje pre kontinuálnu a kvalitnú realizáciu programu významné riziko.

Zapojenie Implementačnej agentúry MSVaR SR v kumulovanej pozícii administrátora, sprostredkovateľa finančných zdrojov, koordinátora i odborného a metodického garanta programu a zapojenie obcí/MVO v pozícii zamestnávateľov pracovníkov TSP na miestnej úrovni sa v praxi ukazuje ako úspešné a pozitívne prijímané.

Výkon TSP vo forme národného projektu priniesol okrem iného zdieľanú zodpovednosť medzi prijímateľom národného projektu a samotnými realizátormi TSP (vo väčšine prípadov ide o samosprávy). Je možné konštatovať, že model zdieľanej zodpovednosti sa overil ako vhodný, schopný zabezpečiť kvalitné a citlivé plnenie TSP s hlavným ohľadom na potreby jednotlivých klientov TSP. Potvrdenie modelu ako najvhodnejšieho z doposiaľ realizovaných indikujú i výstupy viacerých hodnotení výkonu TSP.

Národné projekty spolufinancované z prostriedkov ESF sa v praxi voči EÚ prezentujú ako pilotné snahy overiť optimálne modely fungovania, ktoré by mal časom prebrať štát. Ten sa javí ako garant a kľúčový subjekt v prípade akéhokoľvek uvažovania o budúcnosti TSP vrátane piatich, vyššie navrhovaných modelov.

Tieto slúžia ako podklad na diskusiu o možných alternatívach riadenia, financovania a kontroly TSP v budúcnosti. Modely sa nesnažia ukázať jeden presný a ideálny stav. Namiesto toho predstavujú niekoľko alternatívnych budúcich trajektórií, ktoré je možné medzi sebou kombinovať (ako to navrhuje model 5).

Komparácia navrhovaných modelov a z nich vyplývajúcich záverov a odporúčaní je realizovaná z pohľadu štyroch základných kritérií fungovania TSP. Tieto sa zameriavajú na posúdenie jednotlivých modelov z pohľadu i) schopnosti zabezpečiť realizáciu TSP v optimálnom rozsahu a pokrytí, ii) udržateľného, systémového a dostatočného financovania, iii) schopnosti zabezpečiť požadovanú kvalitu TSP a iv) akceptovateľnosti zvolených riešení zo strany zainteresovaných subjektov. Závery komparácie vychádzajú z predpokladu, že Slovenská republika potrebuje a rovnako aj v budúcnosti bude potrebovať rozsiahle asistenčné programy zamerané na marginalizované rómske komunity, pričom TSP zohráva v tomto kontexte kľúčovú úlohu.⁵⁰

Kritérium 1: Zabezpečenie TSP v optimálnom rozsahu a pokrytí

Na základe skúseností s realizáciou programu TSP v SR, ako aj na základe porovnania s inými krajinami, je možné tvrdiť, že pre plošné zabezpečenie takého rozsahu programu, aký si vyžaduje priestorovo rozložená a početná cieľová skupina TSP, je potrebný silný záujem štátu, podporený nielen politicky a legislatívne, ale aj administratívne a finančne. Je zrejme, že súčasný model založený na podpore prostriedkov ESF a realizovaný prostredníctvom dvoch paralelne prebiehajúcich národných projektov (pozrite Model 1) má svoje silné stránky a je možné modifikovať ho napríklad smerom k zjednoteniu. Na rozdiel od jednej centrálnej správy garantovanej a financovanej štátom (pozrite Model 2) nie je však dlhodobou finančne udržateľný. Z analýz finančnej situácie samospráv, zo skúseností z minulých riešení a zo záverov evaluácií vyplýva, že minimálne skupinu lokalít s najhoršími ukazovateľmi podľa validovaného Indexu potrebnosti TSP a zlou sociálno-ekonomickej situáciou bude potrebné podporiť zo strany štátu, v opačnom prípade nebudú schopné zabezpečiť výkon TSP v lokalite (pozrite Model 3). Zároveň však existuje možnosť rozvíjať aj decentralizované prístupy využívajúce nové úrovne riadenia, akými je VÚC (pozrite Model 4), alebo využiť kombináciu viacerých prístupov a diferencovať mieru pomoci zo strany štátu v prospech jednotlivých lokalít na základe jasne určených pravidiel (pozrite Model 5). Výsledky analýzy zároveň indikujú potrebu posilnenia viaczdrojového financovania.

Kritérium 2: Udržateľné, systémové a dostatočné financovanie

Súčasný model, ktorý je závislý od prostriedkov ESF, je z dlhodobého hľadiska možné považovať za nesystémový a neudržateľný. V čase prípravy a spracovania našich analýz nebolo jasné, aké priority budú predmetom nového typu Partnerskej dohody medzi Európskou komisiou a SR pre programové obdobie 2021 – 2027 ani na aké ciele sa bude sústreďovať kohézna politika EÚ po roku 2020. Je však zrejme, že po Brexite klesne rozpočet EÚ, čo sa v nejakej forme odrazí aj na financovaní kohéznej politiky.

Budúcnosť TSP je potrebné chápať aj v kontexte ďalších sociálnych a podporných služieb, ktoré sú zo strany štátu dlhodobou podfinancované. Jedným z najhorších variantov by bolo vytvoriť medzi jednotlivými programami konkurenčnú súťaž o zdroje, v rámci ktorého by sa namiesto strategického plánovania podporovalo ad hoc financovanie na základe momentálnych preferencií.

Z analýz uvedených v prvej kapitole vyplýva, že len malý počet samospráv je schopných prebrať na seba ťarchu financovania TSP. V drvivej väčšine lokalít bez ohľadu na ich zaradenie do niektorej z piatich kategórií podľa validovaného indexu technickej potrebnosti TSP by v kontexte celkových príjmov a už terajších nákladov na sociálnu oblasť predstavovalo financovanie TSP neúnosné bremeno. Optimálnym

riešením je vytvorenie udržateľného modelu financovania výkonu akýchkoľvek sociálnych služieb, ako i jednoznačné a vymožitelné rozdelenie kompetencií v ich financovaní medzi jednotlivé úrovne štátnej a verejnej správy s vytvorením systémového financovania TSP. Ak chce Slovenská republika seriózne riešiť problematiku MRK, len ťažko môže resignovať na financovanie TSP prostredníctvom štátneho rozpočtu. To môže mať priamu formu centrálneho riadenia a financovania (pozrite Model 2), vytvorenia dotačnej schémy a presunu kompetencií na kraje (pozrite Model 4), v prípade financovania „jadra“ programu cez štátny rozpočet s otvorením možností na zapojenie ďalších subjektov (pozrite Model 5). Podmienkou funkčného systému je však spravodlivé a akceptované financovanie tak verejných, ako i neverejných poskytovateľov. Ideálne je vytvorenie viaczdrojového financovania, v rámci ktorého však musí byť zadefinované, čo je rozsah podporovaný štátom a akým spôsobom budú (ako v prípade modelov 3, 4 a 5) motivované ďalšie subjekty na prípadnú realizáciu investícií do TSP.

Kritérium 3: Zabezpečenie kvality TSP

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

Kritérium 4: Akceptovateľnosť a realizovateľnosť zvolených riešení

Zatiaľ čo modelové riešenia 1 a 2 vychádzajú z centrálnej podpory štátu (či už priamo v rámci rozpočtu, alebo prechodne v rámci EŠIF), modely 3, 4 a 5 si vyžadujú aktívnu účasť samospráv, MVO a ďalších aktérov. Ako najmenej vhodný a rizikový sa jednoznačne javí model 3. Výsledky kvalitatívnych výskumov potvrdzujú kvantitatívne analýzy v tom, že existuje veľký tlak na rozpočty, hlavne v menších obciach. Zvýšenie výdavkov na sociálnu oblasť je vecou rozhodnutia, čo znamená, že je predmetom miestnej politiky a názorov primátora/starostu, zastupiteľstva a občanov. Len malé množstvo samospráv má predstavu o možnostiach integrácie ľudí z prostredia MRK, ako i ľudí z prostredia iných zraniteľných skupín. Postoj k tejto otázke sa môže navyše radikálne zmeniť v každom volebnom období. Model 3 by si vyžadoval jednak politické rozhodnutie (aby obce a mestá zaväzoval na výkon TSP zákon)

a zároveň nastavenie veľmi citlivej hranice, ktorá samospráva si takýto výkon môže dovoliť a ktorá by musela byť podporená centrálnou. Model 4 predstavuje v tomto kontexte možnú alternatívu, ktorá by mohla byť založená na prenose poznatkov z Českej republiky, kde funguje podobný systém. Zároveň by si však takáto zmena vyžadovala dôkladné plánovanie, ukotvenie v miestnych podmienkach a v neposlednom rade zainteresovanie krajov, čo nemusí byť jednoduchá úloha.



Tomáš Rafa: Utečenci na srbsko-maďarskej hranici v deň uzatvorenia hraničného plotu maďarskou armádou, 2015

3.4. Závěry a odporúčania

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

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

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

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

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

Tomáš Rafa: *Českí a slovenskí dobrovoľníci pomáhajú s koordináciou presunu utečencov na srbsko-chorvátskej hranici, 2015*

Tomáš Rafa: *Utečenci čakajúci celú noc na transport na srbsko-chorvátskej hranici, 2015*



Zdroje a referencie

Literatúra a výskumné správy

- Baláž, V., Filčák, R., Škobla, D., Jeck, T. and Polo, M. 2015. Evaluation Report: Cohesion Policies and Impacts on Education. Bratislava: Office of the Government.
- Čavojec, J., Sloboda, D. 2005. Fiškálna decentralizácia a obce. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. Dostupné na: http://www.konzervativizmus.sk/upload/pdf/fisk_dec.pdf
- Mušinka, A., Škobla, D., Hurrle, J., Matlovičová, K. a Kling, J. 2014. Atlas rómskych komunít na Slovensku 2013. Bratislava: UNDP.
- Neubauerová, E. 2006. Nadväznosť komunálnej reformy na proces fiškálnej decentralizácie v podmienkach Slovenskej republiky, Katedra financií, Národohospodárska fakulta Ekonomická univerzita, Bratislava.
- Ondrušková, E., Pružinská, J.: Štandardy terénnej sociálnej práce a terénnej práce v sociálne vylúčených komunitách, IA MPSVaR SR, 2015.
- Škobla, D. et al. 2012. Nejasný výsledok: Pomohli projekty financované ESF Rómom na Slovensku? Zistenia z analýzy projektov financovaných ESF v rámci OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia v programovacom období 2007 – 2013. UNDP: Bratislava.
- Škobla, D., Grill, J. A., Hurrle, J. 2016. Evaluácia terénnej sociálnej práce financovanej z ESF v programovom období 2007 – 2013 na Slovensku. IA MPSVR SR: Bratislava.
- Tichý, D. 2005. Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov, Ekonomický časopis, 53 (4):364 – 382.
- Vaňo, B. 2002. Prognóza vývoja rómskeho obyvateľstva v SR do roku 2025. Infostat, Bratislava.

Vládne dokumenty a nariadenia

- Nariadenie vlády SR 668/2004 o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve
- Uznesenie vlády 357/2002 „Priority vlády SR vo vzťahu k rómskym komunitám na rok 2002, Komplexný rozvojový program rómskych osád a Program sociálnych terénnych pracovníkov“
- Implementačná agentúra Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (IA MPSVaR SR). 2016. Príručka pre spolupracujúce subjekty zapojené do národného projektu Terénna sociálna práca v obciach I. Vydané v rámci implementácie národného projektu Terénna sociálna práca v obciach I v znení Dodatku č. 1/2016 Dátum účinnosti: 1. február 2016.
- Správa o vyhodnotení výzvy OP ZaSI – FSR – 2007/2.1/01
- Správa o vyhodnotení výzvy OP ZaSI – FSR – 2007/2.1/02
- Správa o vyhodnotení výzvy OP ZaSI – FSR – 2009/2.1/09
- Zákon 448/2008 Zb. z. o sociálnych službách, v znení neskorších predpisov
- Zákon 305/2005 Zb. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele, v znení neskorších predpisov

Zdroje k prípadovej štúdii Českej republiky:

- Zákon 108/2006 Z. z. o sociálnych službách
- Vyhláška 505/2006 Zb., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o sociálnych službách
- Výstupy projektu Podpora procesů v sociálních službách uverejnené na <http://www.podporaprocesu.cz/>
- Pološtruktúrované interview so zástupkyňou sociálneho oddelenie Stredočeského kraja
- Pološtruktúrované interview so zástupkyňou poskytovateľa terénnych služieb pôsobiaceho v Moravskosliezskom kraji

Zdroje k prípadovej štúdii Maďarska:

- Informácie uvedené na webovej stránke Sekretariátu pre sociálne začleňovanie: <http://romagov.kormany.hu>
- Informácie uvedené na webovej stránke programu Jelentel: <http://jelenlet.maltai.hu>

Gyorgy Lukacs: Addressing Extreme Poverty in Hungary – How the Development

Sector is working with, and for, Communities, Badur, 2017.

Bakos Peter: Quality in social services from the perspective of services working with homeless people in Hungary, FAENTSA, 2011.

Pološtruktúrované interview so špecialistom na sociálnu inklúziu Rómov

Pološtruktúrované interview so zástupcom organizácie Rád maltézskych rytierov

Zdroje k prípadovej štúdii Fínska:

National Institute for Health and Welfare: Policy Brief 5/2016

Pološtruktúrované interview so zástupcom samosprávy v Turku

Pološtruktúrované interview so zástupcom akademickej obce

Zdroje k prípadovej štúdii Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska:

Department for Education: Improving the outcomes for Gypsy, Roma and Traveller pupils: final report, Ref: DFE-RR043, Londýn, 2010.

Pološtruktúrované interview s tromi zástupcami akademickej obce

Tomáš Rafa: *Utečenci čakajú na koordinovaný presun do Rakúska na srbsko-maďarskej hranici*, 2015

Tomáš Rafa: *Utečenci čakajúci na transport na srbsko-chorvátskej hranici*, 2015



1. Zoznam obcí podľa kategórií na základe hodnotenia indexu

Kategória	Hodnota indexu	Zoznam obcí
1. kategória	Index väčší ako 20	1. Tisovec, 2. Milpoš, 3. Hnúšťa, 4. Richnava, 5. Henckovce, 6. Markuška, 7. Slavoška, 8. Moldava nad Bodvou, 9. Letanovce, 10. Chrámec, 11. Kobeliarovo, 12. Rimavské Janovce, 13. Valice, 14. Veľká Lomnica, 15. Spišské Bystré, 16. Huncovce, 17. Nižný Tvarožec, 18. Hodejov, 19. Hontianske Nemce, 20. Vítaz, 21. Pašková, 22. Širkovce, 23. Dravce, 24. Nižná Olšava, 25. Muránska Dlhá Lúka, 26. Cerovo, 27. Hrabské, 28. Stará Kremnička, 29. Horná Lehota, 30. Košice Ťahanovce, 31. Rudňany, 32. Nižný Slavkov
2. kategória	Index menší ako 20 a väčší ako 15	33. Slovenské Nové Mesto, 34. Komárno, 35. Rakúsy, 36. Košice nad Jazerom, 37. Parchovany, 38. Dobšiná, 39. Vrbov, 40. Lovinobaňa, 41. Sása, 42. Zacharovce, 43. Boliarov, 44. Slovenské Ďarmoty, 45. Plešivec, 46. Závadka, 47. Lubotín, 48. Opiná, 49. Rožkovany, 50. Olejníkov, 51. Snakov, 52. Žiar nad Hronom, 53. Vyšná Olšava, 54. Dubovec, 55. Rožňavské Bystré, 56. Petrovo, 57. Kravany, 58. Kozárovce, 59. Lenartov, 60. Gočaltovo, 61. Čakanovce, 62. Kalava, 63. Laškovce, 64. Šumiac, 65. Marhaň, 66. Kecerovce, 67. Košice Juh, 68. Nižný Hrušov, 69. Markušovce, 70. Sečovce, 71. Nová Bašta, 72. Palota, 73. Krušinec, 74. Abovce, 75. Bačkovík, 76. Doľany, 77. Stráne pod Tatrami, 78. Malcov, 79. Čabalovce, 80. Ďurďoš

Kategória	Hodnota indexu	Zoznam obcí
3. kategória	Index menší ako 15 a väčší ako 10	81. Chminianske Jakubovany, 82. Jelšava, 83. Jánovce, 84. Myslina, 85. Kendice, 86. Častkovce, 87. Uzovské Pekľany, 88. Čirč, 89. Žehra, 90. Krásnohorské Podhradie, 91. Gemerská Ves, 92. Bystrany, 93. Zbudské Dlhé, 94. Kameňany, 95. Drienovská Nová Ves, 96. Vrakúň, 97. Rimavská Sobota, 98. Krásny Brod, 99. Torysa, 100. Divín, 101. Kolačkov, 102. Lučenec, 103. Kunova Teplica, 104. Čoltovo, 105. Prakovce, 106. Hanušovce nad Topľou, 107. Kráľovce – Krnišov, 108. Hrušov, 109. Vtáčkovce, 110. Olcava, 111. Čelovce, 112. Chyžné, 113. Čičarovce, 114. Banská Bystrica, 115. Tomášikovo, 116. Kuklov, 117. Frička, 118. Bežovce, 119. Červenica, 120. Petrovce nad Laborcom, 121. Kapušianske Kľačany, 122. Kamená Poruba, 123. Slovenská Lupča, 124. Toporec, 125. Kráľovce, 126. Spišské Vlarchy, 127. Jarovnice, 128. Nováčany, 129. Jovice, 130. Spišská Nová Ves, 131. Tvrdošovce, 132. Podbrezová, 133. Kojatice, 134. Svätý Anton, 135. Jovsa, 136. Fekišovce, 137. Bačkov, 138. Veľkrop, 139. Veľká Ida, 140. Blažice, 141. Betlanovce, 142. Čaňa, 143. Čelovce, 144. Tibava, 145. Vehec, 146. Nižná Jablonka, 147. Nižný Lánec, 148. Vyšný Mirošov, 149. Švábovce, 150. Pavlovce, 151. Svinia, 152. Boľany, 153. Rohožník, 154. Krupina, 155. Sirk, 156. Sady nad Torysou, 157. Zvolenská Slatina, 158. Nálepko, 159. Bzovík, 160. Levoča, 161. Levice, 162. Čučma, 163. Petrová, 164. Hrčel, 165. Svinica, 166. Krajná Bystrá, 167. Čečehov, 168. Rankovce, 169. Kráľovský Chlmec, 170. Sabinov, 171. Bodružal, 172. Ostrovany, 173. Petrovany, 174. Okoč, 175. Rejdová, 176. Mníšek nad Hnilcom, 177. Jasov, 178. Pohorelá, 179. Nižná Slaná, 180. Medzev, 181. Roštár, 182. Licince, 183. Podhorany, 184. Stropkov, 185. Martin, 186. Veľké Slemence, 187. Hostice, 188. Kežmarok, 189. Veľké Kapušany, 190. Zbehnov, 191. Ondavské Matiašovce, 192. Rimavské Brezovo, 193. Iňačovce, 194. Pečovská Nová Ves, 195. Egreš, 196. Jablonové, 197. Bajany, 198. Kocelovce, 199. Jablonov, 200. Cernina, 201. Žarnovica, 202. Hermanovce, 203. Stará Lubovňa,

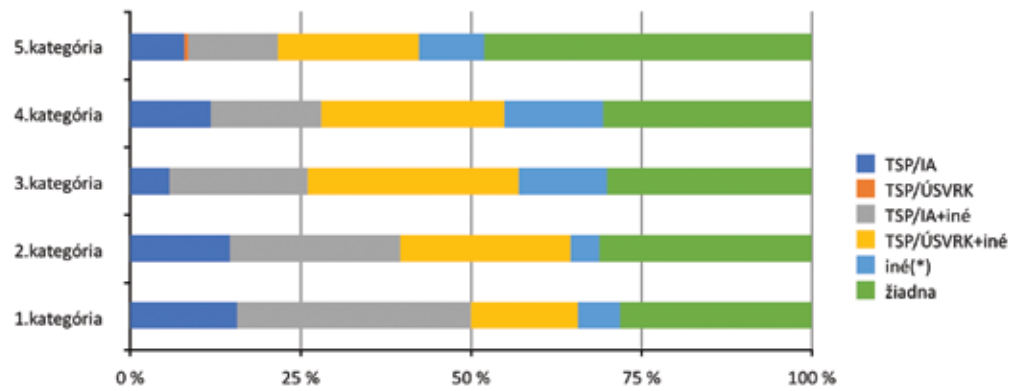
Kategória	Hodnota indexu	Zoznam obcí
4. kategória	Index menší ako 10 a väčší ako 5	204. Batizovce, 205. Slavec, 206. Galanta, 207. Bzenov, 208. Cigelka, 209. Trhovište, 210. Brezina, 211. Vítkovce, 212. Krišovská Liesková, 213. Strážske, 214. Varadka, 215. Krivany, 216. Klenová, 217. Vyšný Žipov, 218. Žbince, 219. Míková, 220. Seňa, 221. Rafajovce, 222. Krížová Ves, 223. Úbrež, 224. Šarišská Poruba, 225. Hranovnica, 226. Jastrabie pri Michalovciach, 227. Drahňov, 228. Dúbravica, 229. Michalovce, 230. Prosačov, 231. Malé Trakany, 232. Medzilaborce, 233. Rovné, 234. Kolbovce, 235. Silica, 236. Topoľníky, 237. Lieskovec, 238. Poša, 239. Zvolen, 240. Vydrník, 241. Bulhary, 242. Mólča, 243. Košická Polianka, 244. Sokoľany, 245. Banská Štiavnica, 246. Slavošovce, 247. Veľká nad Ipľom, 248. Prenčov, 249. Hontianske Tesáre, 250. Banské, 251. Filakovské Kováče, 252. Veľké Dravce, 253. Helcmanovce, 254. Geča, 255. Ploské, 256. Trnava pri Laborci, 257. Zemplínska Široká, 258. Karná, 259. Družstevná pri Hornáde, 260. Kráľ, 261. Bačka, 262. Šarišská Trstená, 263. Kurov, 264. Rozložná, 265. Kuzmice, 266. Ruský Hrabovec, 267. Hodruša – Hámre, 268. Gortva, 269. Roztoky, 270. Studienka, 271. Prievidza, 272. Veľký Šariš, 273. Dlhé nad Cirochou, 274. Liptovská Porúbka, 275. Dlhé Stráže, 276. Rokycany, 277. Spišské Podhradie, 278. Prašník, 279. Andrejová, 280. Plavecký Štvrtok, 281. Medzany, 282. Malý Slivník, 283. Bôrka, 284. Čaklov, 285. Kosihovce, 286. Nitra, 287. Nesluša, 288. Lesíček, 289. Súdovce, 290. Klenovec, 291. Čierny Balog, 292. Breznica, 293. Sliepkovce, 294. Buzica, 295. Lipany, 296. Mučín, 297. Novosad, 298. Veľké Ozorovce, 299. Bardejov, 300. Kalná Roztoka

Kategória	Hodnota indexu	Zoznam obcí
4. kategória	Index menší ako 10 a väčší ako 5	301. Bukovce, 302. Kružľová, 303. Kurimka, 304. Ladomirová, 305. Teplička, 306. Brezno, 307. Ihľany, 308. Trebišov, 309. Pernek, 310. Horná Ždaňa, 311. Revúca, 312. Nižná Myšľa, 313. Brzotín, 314. Sačurov, 315. Dunajská Streda, 316. Veľký Krtíš, 317. Valaliky, 318. Lukov, 319. Tornaľa, 320. Pribylina, 321. Bretka, 322. Vyšná Myšľa, 323. Kapišová, 324. Chmiňany, 325. Zámotov, 326. Fričovce, 327. Krompachy, 328. Zemplínska Teplica, 329. Sebechleby, 330. Tuhrina, 331. Rožňava, 332. Šamudovce, 333. Breziny, 334. Kuchyňa, 335. Švedlár, 336. Hlinné, 337. Pavlovce nad Uhom, 338. Litava, 339. Šajdíkove Humence, 340. Šarišské Jastrabie, 341. Nacina Ves, 342. Hurbanovo, 343. Košické Oľšany, 344. Dolný Pial, 345. Šahy, 346. Chmeľov, 347. Uhorské, 348. Horovce, 349. Stretava, 350. Vojany, 351. Šarišské Čierne, 352. Svidník, 353. Sedliská, 354. Skrabské, 355. Žalobín, 356. Chrastné, 357. Sobrance, 358. Kačanov, 359. Košice - Luník IX, 360. Kolárovo, 361. Ochtiná, 362. Slavkovce, 363. Leles, 364. Nižný Žipov, 365. Komjatice, 366. Nové Mesto nad Váhom, 367. Ražňany, 368. Hnojné, 369. Bidovce, 370. Šivetice, 371. Veľký Grob, 372. Hrabušice, 373. Vyšný Medzev, 374. Rudlov, 375. Spišský Štiavnik, 376. Kyjov, 377. Háj, 378. Šindliar, 379. Hatalov, 380. Brusnica, 381. Telince, 382. Zbehy, 383. Malé Leváre, 384. Sirmík, 385. Veľká Lodina, 386. Poráč, 387. Pezinok, 388. Hajnáčka, 389. Bajč

Kategória	Hodnota indexu	Zoznam obcí
5. kategória	Index menší ako 5	390. Zborov, 391. Mirkovce, 392. Slovenská Volová, 393. Čekovce, 394. Horná Potôň, 395. Michal na Ostrove, 396. Lesné, 397. Dolná Seč, 398. Važec, 399. Lubica, 400. Palárikovo, 401. Jelka, 402. Liptovská Teplička, 403. Drienov, 404. Gerlachov, 405. Hniezdne, 406. Zlaté Klasy, 407. Lascov, 408. Arnutovce, 409. Telgárt, 410. Holumnica, 411. Humenné, 412. Mierovo, 413. Košúty, 414. Chrasť nad Hornádom, 415. Raslavice, 416. Varhaňovce, 417. Liptovský Mikuláš, 418. Sečovská Polianka, 419. Čaka, 420. Beniakovce, 421. Pukanec, 422. Beladice, 423. Malý Slavkov, 424. Drienovec, 425. Gelnica, 426. Plišovce, 427. Ružomberok, 428. Veľké Lovce, 429. Žehňa, 430. Domaňovce, 431. Ružiná, 432. Mostová, 433. Hlohovec, 434. Jakubany, 435. Hencovce, 436. Sokoľ, 437. Žilina, 438. Soľ, 439. Bijacovce, 440. Selice, 441. Žakarovce, 442. Malčice, 443. Veľké Blahovo, 444. Ruská, 445. Becherov, 446. Rokytov, 447. Sveržov, 448. Vyšný Hrabovec, 449. Vyšná Jedľová, 450. Vyšný Orlík, 451. Žarnov, 452. Ruská Nová Ves, 453. Lozorno, 454. Kostolany nad Hornádom, 455. Hájske, 456. Slanec, 457. Turňa nad Bodvou, 458. Zemianske Sady, 459. Pozdišovce, 460. Malá Domaša, 461. Zohor, 462. Detva, 463. Abranovce, 464. Blatné, 465. Cabaj-Čápor, 466. Spišský Hrhov, 467. Vranov nad Topľou, 468. Jastrabie nad Topľou, 469. Polomka, 470. Čičava, 471. Pataš, 472. Valkovňa, 473. Terany, 474. Šarišské Michaľany, 475. Vyšné Ružbachy, 476. Sielnica, 477. Sládkovičovo, 478. Lužianky, 479. Volica, 480. Dúbravy, 481. Čierna Lehota, 482. Lemešany, 483. Smižany, 484. Slatina, 485. Lubiša, 486. Hunkovce, 487. Dolná Streda, 488. Šíd, 489. Trnovec nad Váhom, 490. Gíraltovce, 491. Štúrovo, 492. Vikartovce, 493. Prešov, 494. Milhošť, 495. Veľký Slavkov, 496. Veľké Dvorníky, 497. Močenok, 498. Bystré, 499. Veľké Kršteňany, 500. Budča,

Kategória	Hodnota indexu	Zoznam obcí
5. kategória	Index menší ako 5	501. Nový Život, 502. Čachtice, 503. Stakčín, 504. Kurima, 505. Kostolište, 506. Žirany, 507. Poprad, 508. Vydrany, 509. Horné Zelenice, 510. Zlatno, 511. Čečejoyce, 512. Spišský Štvrtok, 513. Belá nad Cirochou, 514. Stročín, 515. Nižný Hrabovec, 516. Dunajská Lužná, 517. Kamienka, 518. Mojmírovce, 519. Hriňová, 520. Čáry, 521. Vozokany, 522. Spišské Tomášovce, 523. Víglaš, 524. Hronské Kosihy, 525. Sereď, 526. Vysoká pri Morave, 527. Želiezovce, 528. Kapušany, 529. Šurany, 530. Pata, 531. Vajkovce, 532. Štefanov, 533. Horná Kráľová, 534. Lehnice, 535. Malacky, 536. Svätoplukovo, 537. Veľké Leváre, 538. Alekšince, 539. Kopčany, 540. Terňa, 541. Spišská Teplica, 542. Bánovce nad Bebravou, 543. Lučivná, 544. Benkovce, 545. Čakajovce, 546. Handlová, 547. Ratnovce, 548. Šaštín-Stráže, 549. Skalica, 550. Sučany, 551. Vrútky, 552. Cinobaňa, 553. Vojkovce, 554. Veľký Biel, 555. Klačany, 556. Čierna nad Tisou, 557. Ulič, 558. Volkovce, 559. Veľké Zálužie, 560. Poltár, 561. Snina, 562. Nižný Komárnik, 563. Trenčín, 564. Borský Mikuláš, 565. Holíč, 566. Topoľčany, 567. Valaská, 568. Gbely, 569. Trnava, 570. Nové Zámky, 571. Šaľa, 572. Štrba, 573. Dubnica nad Váhom, 574. Myjava, 575. Partizánske, 576. Veľký Meder, 577. Senica, 578. Kysucké Nové Mesto

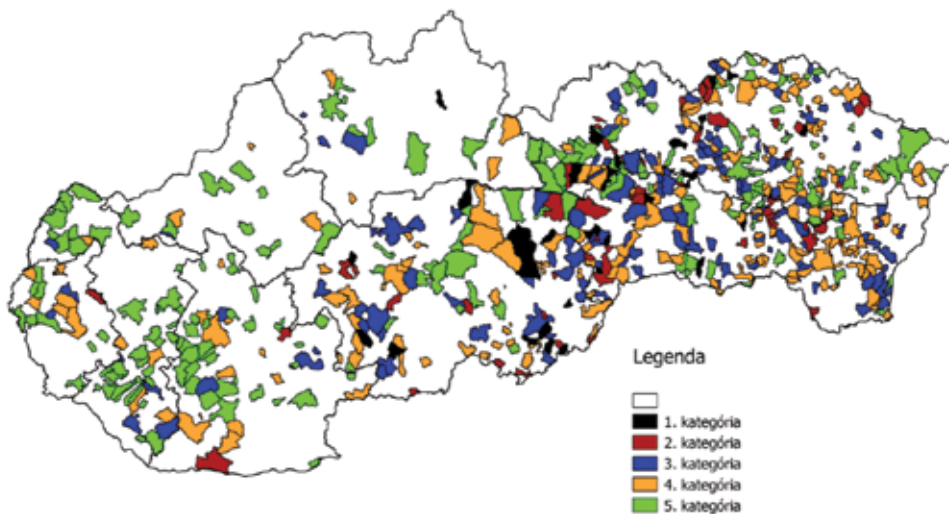
2. Prítomnosť rôznych typov intervencií podľa kategórií hodnotenia v indexe TSP



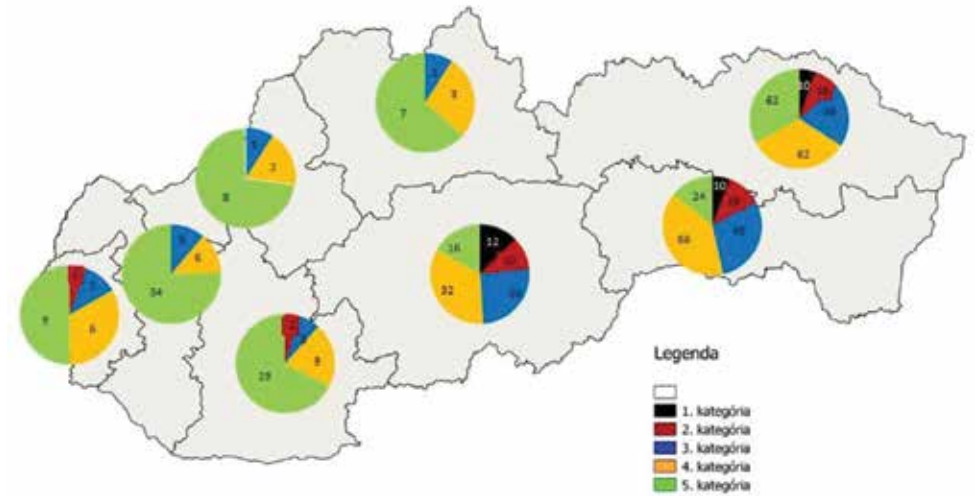
Zdroj: autor a autorky

* Zahŕňa podporu prostredníctvom programov Komunitné centrá, Nizkoprahové centrá a Zdravé regióny. Kompletne výsledky sú dostupné na <http://www.prog.sav.sk/sites/default/files/2018-07/Formy%20podpory-1.pdf>

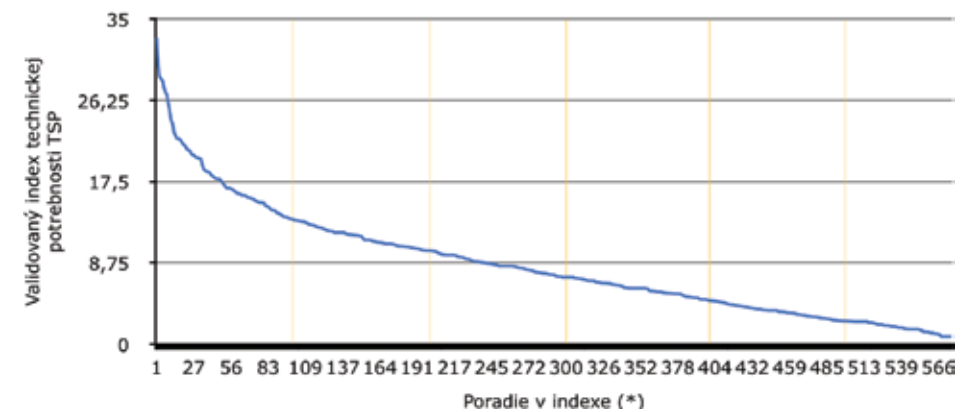
3. Rozmiestnenie obcí podľa validovaného indexu technickej potrebnosti TSP



4. Percentuálne zastúpenie obcí podľa validovaného indexu technickej potrebnosti TSP v krajoch



5. Umiestnenie osídlení podľa výsledkov indexu technickej potrebnosti TSP



Zdroj: autor a autorky

* Názvy osídlení sa dajú identifikovať podľa tabuľky v prílohe 2. Číslo od 1 do 578 vyjadrujú poradie osídlení v skóre indexu. Kompletne výsledky skóre indexu sú dostupné na <http://www.prog.sav.sk/sites/default/files/2018-07/TSPindex-1.pdf>.

6. Prehľad osídlení, kde tvorí podiel rómskej populácie nad 75 percent celkového počtu obyvateľov

Názov obce	Percentuálne zastúpenie Rómov v obci	Počet obyvateľov	Nezamestnanosť
Lomnička	100,00	2 506	9,76
Jurské	97,66	1 027	20,53
Sútor	96,01	526	24,58
Radnovce	93,16	848	24,58
Barca	91,78	523	24,58
Blatné Remety	91,49	623	16,45
Vtáčkovce	90,21	991	15,48
Kecerovce	90,12	3 320	15,48
Trenč	87,85	428	15,26
Stráne pod Tatrami	87,81	1 805	20,53
Čakov	87,54	305	24,58
Výborná	85,65	1 115	20,53
Jarovnice	83,67	5 831	16,98
Bystrany	83,65	3 314	11,31
Lipovec	83,51	97	24,58
Hostišovce	83,33	228	24,58
Nitra nad Ipľom	81,50	346	15,26
Chminianske Jakubovany	80,81	2 178	10,54
Kesovce	79,84	243	24,58
Sása	79,67	182	22,60
Petrová	79,57	783	16,79
Slizké	79,43	209	24,58
Janice	79,21	202	24,58
Rybník	79,11	158	22,60
Varadka	79,08	196	16,79
Rakúsy	78,77	2 671	20,53
Šivetice	78,61	374	22,60
Žehra	78,24	2 229	11,31
Rankovce	78,09	753	15,48
Zemplínske Kopčany	77,84	370	13,77
Podhorany	77,59	1 901	20,53

Index s nezamestnanosťou	PODPORA TSP	Podpora Zdravé regióny	Podpora NC	Podpora KC
4,10	X	X		X
7,84		X		X
7,00	X			
7,00	X			
7,00	X			
6,00	X	X		X
13,11	X	X		
16,00	X	X		
0,54		X		
15,25	X	X		
7,00				
7,25		X		
12,17	X	X		
13,93	X	X		
7,56				
1,54				
6,00	X			
14,90	X	X		
7,03	X			
1,68	X			
10,95	X	X		
7,00				
7,00				
1,40				
9,60				
19,23	X	X		
5,50				
14,09	X	X		
10,81	X	X		X
2,64		X		
10,46	X	X		

Názov obce	Percentuálne zastúpenie Rómov v obci	Počet obyvateľov	Nezamestnanosť
Pavlovce	77,12	389	24,58
Richnava	76,75	2 606	14,95
Dulovo	76,21	206	24,58
Cigelka	75,14	531	16,79
Hucín	75,06	906	22,60
Vrbnica	75,05	970	13,77

Index s nezamestnanosťou	PODPORA TSP	Podpora Zdravé regióny	Podpora NC	Podpora KC
11,61	X			
28,63	X	X		
7,00				
9,67	X	X		
2,80	X			
1,20		X		



Tomáš Rafa: *Utečenci po príchode do Rakúska na maďarsko-rakúskej hranici, 2015*



Tomáš Rafa: *Pracovníčka Amnesty International monitoruje proces presunu utečencov na chorvátsko-slovinskom hraničnom prechode, 2015*

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

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

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

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

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

Kontextová evaluácia terénnej sociálnej práce /

Záverečná správa

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

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

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

Grafická úprava © Stano Masár, 2019

Fotografie © Tomáš Rafa

Jazyková korektúra: ELFI, s. r. o.

Tlač: Bittner print, s. r. o.

Náklad: 500 ks

ISBN 978-80-89837-54-0