



Európska únia
Európsky fond regionálneho rozvoja

PhDr. Miroslav Cangár, PhD.

Mgr. Maria Machajdíkova

Deinštitucionalizácia sociálnych služieb alebo keď chýba synergia v praxi- ZHRNUTIE

Prípadová štúdia pre oblasť synergie
v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov

marec 2018

Deinštitucionalizácia predstavuje súčasť prechodu od inštitucionálnych služieb ku komunitným sociálnym službám. Ide o proces zmeny paradigmy pri poskytovaní sociálnych služieb od medicínskeho a charitatívneho modelu k ľudsko-právnemu modelu podpory osôb so zdravotným postihnutím a seniorov. Vzhľadom na to, že sa jedná o zmenu paradigmy, tak je celý proces prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť (ďalej len proces DI) vnímaný ako zásadná **štrukturálna zmena** systémov poskytovania podpory a starostlivosti nielen na Slovensku, ale aj v celej Európe. V tejto oblasti je Slovensko stále na začiatku, kde formálne deklaruje a hlási sa k tomu, že tento proces chce a bude realizovať.

Slovenská republika od roku 2011, kedy schválila **Stratégiu deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb a náhradnej starostlivosti**¹, prijala viacero strategických dokumentov, ktoré tento záväzok potvrdzujú². **Bez synergického a komplementárneho prístupu, ktorý prekračuje aj rámec EŠIF, však táto zmena nebude realizovateľná.**

¹ <https://www.employment.gov.sk/files/legislativa/dokumenty-zoznamy-pod/strategia-deinstitucionalizacie-systemu-socialnych-sluzieb-nahradnej-starostlivosti-1.pdf>

² Národný akčný plán prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť, Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015 – 2020, Národného programu rozvoja životných podmienok ľudí so zdravotným postihnutím, Programové vyhlásenie súčasnej Vlády Slovenskej republiky, zákon o sociálnych službách 448/2008



Európska únia

Európsky fond regionálneho rozvoja

Programové obdobie 2007-2013

Podpora infraštruktúry sa v programovom období 2007 – 2013 realizovala cez Regionálny operačný program³. ROP si stanovil za cieľ zvýšenie úrovne poskytovaných služieb v sociálnej oblasti. Plánoval investovať do **rekonštrukcie alebo budovania nových zariadení**. Problematickou sa ukázala byť podmienka, aby išlo o zariadenia s kapacitou nad 50 klientov. Toto navrhnuté opatrenie bolo v rozpore s novým zákonom 448/2008 o sociálnych službách. V rámci revízií ROP však nikto nenavrhol jeho revíziu, aj keď na to upozorňovali mimovládne organizácie. V tom čase, na základe správy eurokomisára **Vladimíra Špidlu a viacerých nezávislých expertov⁴**, sa začal meniť aj postoj Európskej komisie k využivaniu európskych štrukturálnych fondov v oblasti sociálnej inklúzie.

Na základe tejto zmeny postoja, EK vznesla požiadavky na revíziu ROP smerom k transformácii a deinštitucionalizácii. Vláda pani Radičovej túto výzvu prijala a začala na požadovaných zmenách pracovať za významnej podpory mimovládnych organizácií resp. ich expertov. Hneď od začiatku začala riešiť aj **synergia s Operačným programom Zamestnanosť a sociálna inklúzia**, kde sa mala zabezpečiť nevyhnutná podpora zariadení sociálnych služieb, ktoré pôjdu do procesu deinštitucionalizácie.

Zo zdrojov OP ZaSI malo vzniknúť Národné centrum DI ako súčasť Národného projektu podpory deinštitucionalizácie služieb starostlivosti (alokácia 1,05 mil. eur). Realizátorom tohto projektu malo byť Centrum vzdelávania MPSVR SR, ktoré ho malo realizovať v spolupráci s MPSVR SR a súťažou vybranými partnermi. Zapojené zariadenia sa mali uchádzať o investičné prostriedky z ROP, kde na podporu deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb bolo alokovaných 20 mil. eur. Nasledovať mala ešte podpora prechodného procesu pre zapojené zariadenia v rámci dopytovo-orientovanej výzvy z OP ZaSI. Tento model synergie bol považovaný v Európskej únii za dobrý príklad a spolu s navrhovaným partnerským modelom implementácie NP DI bol uvedený v **dokumentoch** vypracovaných Európskou expertnou skupinou pre DI⁵.

Bohužiaľ takto nastavenú a oceňovanú synergiu sa nepodarilo nakoniec na Slovensku realizovať.

³ Regionálny operačný program. Verzia 1. Schválená 27. 09. 2007.

http://www.ropka.sk/download.php?FNAME=1300713652.upl&ANAME=Regionalny_operacny_program_verzi_a_1_schvalena_24_9_2007.zip&attachment=1

⁴ Správa expertnej skupiny ad-hoc o transformácii inštitucionálnej starostlivosti na komunitnú starostlivosť.

http://www.zdomovadomov.sk/wp-content/uploads/2013/08/ad-hoc-DI_svk.pdf

⁵ <http://www.deinstitutionalisationguide.eu/>



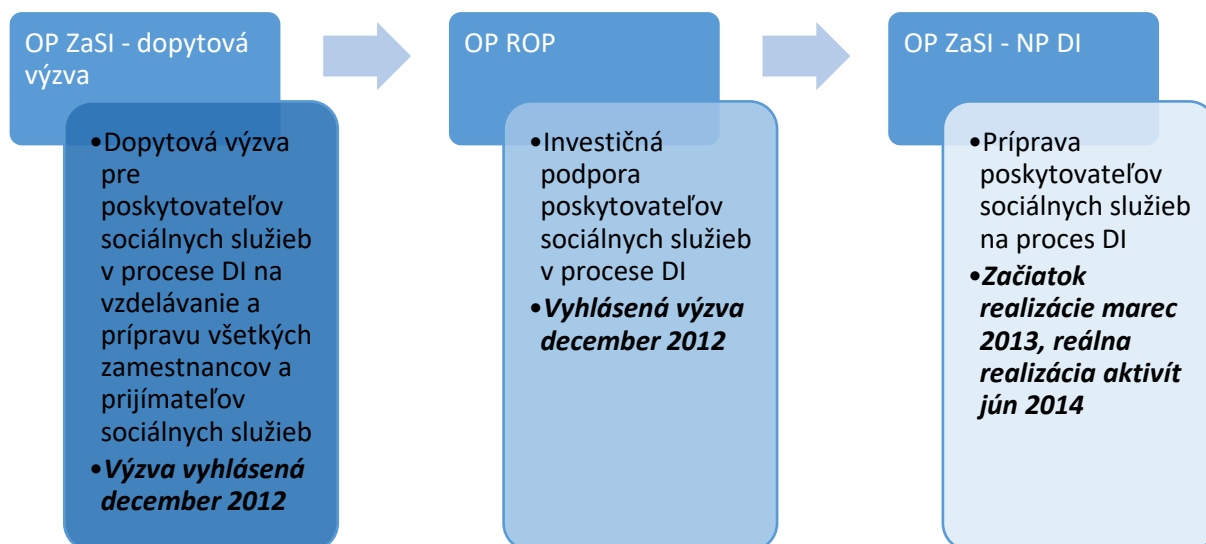
Európska únia
Európsky fond regionálneho rozvoja

Súhrn obdobia 2007 – 2013

Plánovaná synergia podpory procesu transformácie a deinštitucionalizácie v programovom období 2007 - 2013



Skutočné implementovanie plánovaných výziev a projektov podporujúcich transformáciu a deinštitucionalizáciu v programovom období 2007 - 2013





Európska únia

Európsky fond regionálneho rozvoja

Programového obdobia 2014 – 2020

Správa komisára Špidlu podporená ratifikovaním Dohovoru samotnou Európskou úniou a nevládnutá situácia so synergiou operačných programov v prospech procesu DI na Slovensku vytvorili dobrý základ pre tvorbu nového **Programového obdobia čerpania štrukturálnych fondov v rokoch 2014 – 2020**. Podpora prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť sa stala jasnou súčasťou tohto programového obdobia a je definovaná aj ako **špecifický cieľ** podpory zo strany Európskej únie.⁶ Realizácia a napĺňanie Stratégie DI – ex ante kondicionalitou pre využívanie štrukturálnych fondov v rokoch 2014 až 2020. **Partnerská dohoda definovala aj potrebu synergie a integrovaného prístupu v oblasti deinštitucionalizácie** a predpokladala vytvorenie pracovnej skupiny na koordináciu tohto procesu medzi relevantnými operačnými programami.

Operačný program Ľudské zdroje 2014 – 2020

V rámci Operačného programu Ľudské zdroje sa stala deinštitucionalizácia osobitným špecifickým cieľom 4.2.1 Prechod z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť. Vzhľadom na skúsenosti s problémami implementácie transformácie a deinštitucionalizácie v rámci ROP a OP ZaSI a absentujúcej synergie, navrhlo MPSVR SR ešte v roku 2014 **rozdeliť podporu procesu transformácie a deinštitucionalizácie v novom OP ĽZ do dvoch fáz. Prvá fáza mala predstavovať podporu transformačných tímov** v zariadeniach sociálnych služieb a vytváranie potrebných transformačných plánov. Zariadenia, ktoré by mali spracované transformačné plány (schválené zriaďovateľom a MPSVR SR), by sa mohli následne uchádzať o investičnú podporu v rámci IROP. Po získaní a zazmluvnení investičnej podpory z IROP by nasledovala **druhá fáza podpory** transformácie a deinštitucionalizácie v rámci OP ĽZ, na ktorú by mali **nárok len zariadenia podporené v IROP**. Táto podpora by bola orientovaná na prípravu všetkých prijímateľov sociálnych služieb a zamestnancov zapojených zariadení sociálnych služieb.

Integrovaný regionálny operačný program 2014 – 2020

V Integrovanom regionálnom operačnom programe bol prechod z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť definovaný v rámci samostatného špecifického cieľu 2.1.1 Podporiť prechod poskytovania sociálnych služieb a zabezpečenia výkonu opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately v zariadení z inštitucionálnej formy na komunitnú a podporiť rozvoj služieb starostlivosti o dieťa do troch rokov veku na komunitnej úrovni.

V rámci investičnej podpory sa predpokladala nielen podpora transformácie existujúcich veľkokapacitných zariadení, ale aj nevyhnutná podpora rozvoja komunitných služieb. Tieto výzvy mali ísť paralelne, resp. sa predpokladalo, že podpora nových komunitných služieb mohla byť skôr, aby pripravila nové kapacity pre obyvateľov transformujúcich sa zariadení.

Ako táto naplánovaná synergia vyzerá dnes?

⁶ 1. návrh Partnerskej dohody SR na roky 2014 – 2020.

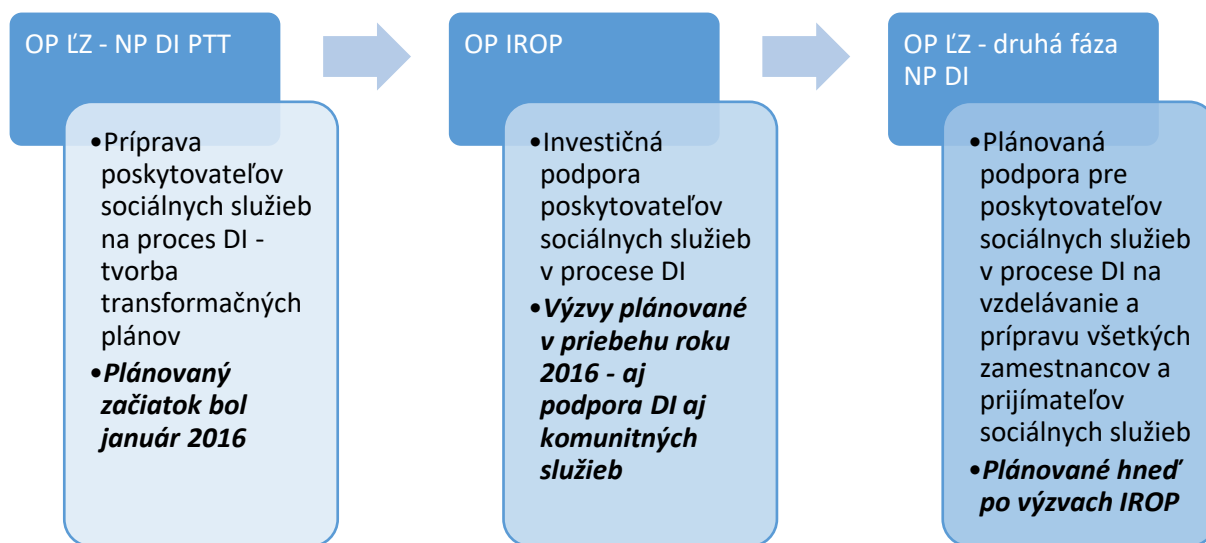
<http://www.nsrr.sk/download.php?FNAME=1376654441.upl&ANAME=1+ navrh PD SR 2014-2020 11+7+2013.pdf>



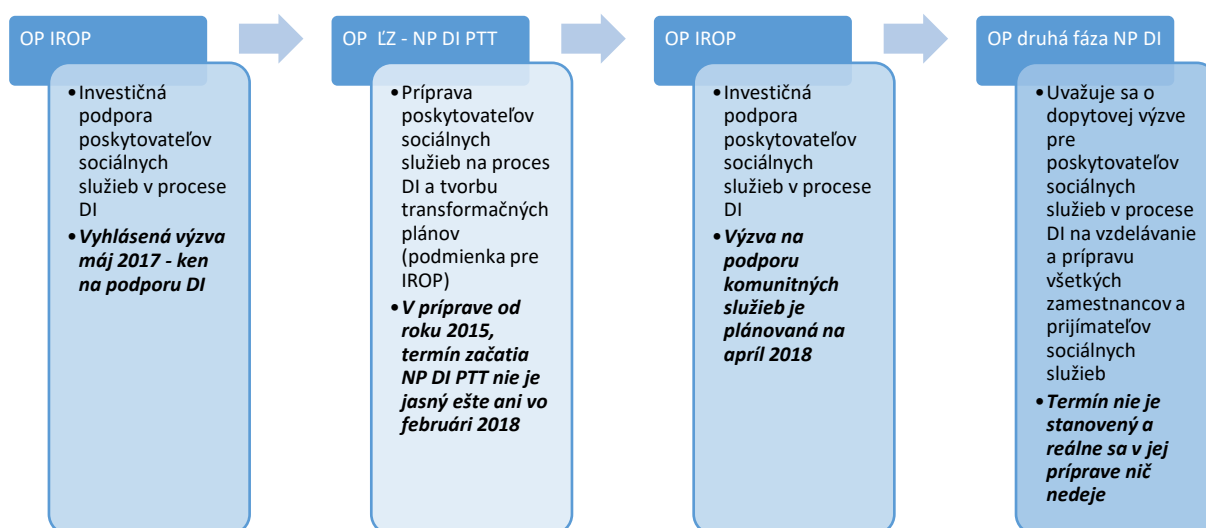
Európska únia
Európsky fond regionálneho rozvoja

Súhrn obdobia 2014 – 2020

Plánovaná synergia podpory procesu transformácie a deinštitucionalizácie v programovom období 2014 – 2020



Skutočné implementovanie plánovaných výziev a projektov podporujúcich transformáciu a deinštitucionalizáciu v programovom období 2014 - 2020





Európska únia Európsky fond regionálneho rozvoja

Záver

Slovenská republika prijala záväzok realizovať štrukturálnu zmenu prechodu z inštitucionálnej na komunitnú starostlivosť a to aj v kontexte napĺňania Dohovoru. Tento záväzok pretavila do viacerých národných dokumentov a stratégií. Napriek týmto všetkým predpokladom môžeme na začiatku roku 2018 konštatovať, že proces transformácie a deinštitucionalizácie sa prakticky ani nezačal. V oblasti štrukturálnych fondov čase dokončovania tohto textu môžeme konštatovať:

- **Začiatok implementácie NP DI PTT mešká takmer dva roky** – problémom sa ukazujú najmä otázky realizácie NP v partnerstve (forma výberu, rozdelenie kompetencií, rozpočtu,..), otázka spolufinancovania NP partnermi, otázka štátnej pomoci
- **O druhej fáze NP DI (podpora vzdelávania a prípravy zamestnancov a klientov na zmenu) sa ešte ani nezačalo hovoriť**
- **Omeškalo sa vyhlásenie výzvy IROP na podporu deinštitucionalizácie zariadení** a je nižší záujem žiadateľov ako sa predpokladalo a to vzhľadom na absentujúcu systematickú podporu, ktorá mala byť poskytovaná v rámci NP DI – PTT, ako aj na podmienku stavebného povolenia
- **Mešká spustenie výzvy IROP na podporu komunitných služieb**

Okrem toho celý proces DI má oveľa vážnejší a naliehavejší kontext. Odborníci upozorňujú, že v zariadeniach sociálnych služieb, sa systémovo porušujú ľudské práva osôb so zdravotným postihnutím. MPSVR SR tieto problémy v konečnom dôsledku priznáva samo, ako je vidieť z každoročných správ o sociálnej situácii obyvateľstva⁷. Zdá sa, že tí, čo rozhodujú, na rozdiel od ľudí so zdravotným postihnutím, majú dostatok času. Akcelerovať tento proces nepomohli ani odporúčania Výborov OSN alebo závery PETI Výboru, ktorý Slovensko v tejto veci navštívil na jeseň 2016.

Úlohou tejto prípadovej štúdie bolo popísať realizáciu deinštitucionalizácie so zreteľom na využitie synergie medzi operačnými programami. Keďže samotný proces DI je veľmi komplexný a multirezortný ukazuje sa, že preto je aj náročný na koordináciu.

Celý vývoj okolo procesu deinštitucionalizácie ukazuje na fakt, že takto zásadná systémová zmena potrebuje predovšetkým politickú podporu. Vysokého predstaviteľa štátu, ktorý prijme túto transformáciu za „svoju“ a bude ju podporovať a presadzovať. V takomto odhodlaní má na Slovensku pripravené prostredie.

- Slovensko prijalo/ratifikovalo medzinárodné Dohovory a podporu týchto inštitúcií v procese DI
- Máme nastavenú legislatívu a strategické dokumenty, ktoré považujú služby v komunite za prioritné (je len potrebné upraviť systém financovania týchto služieb) a štandardy kvality sú orientované ľudsko-právne
- Existuje Výbor expertov pre DI, ktorý je možné využiť pri presadzovaní hodnôt

⁷ <https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/vyskum-oblasti-prace-socialnych-veci-institut-socialnej-politiky/spravy-socialnej-situacii-obyvateľstva-slovenskej-republiky.html>



Európska únia

Európsky fond regionálneho rozvoja

- Máme Stratégiu DI 2011-2020 a NAP DI 2016-2020. Je teda príležitosť vypracovať nové strategické dokumenty, ktoré by mohli byť ambicioznejšie a obsahovať aj jasný časový harmonogram pre ukončenie inštitucionálnej starostlivosti v SR
- **Máme významný objem peňazí zo štrukturálnych fondov EÚ nasmerovaných na podporu procesu DI a komunitných služieb a v rámci toho existuje pracovná skupina pre koordináciu OP LZ a IROP pre oblasť deinštitucionalizácie.**

Na základe skúseností z implementácie EŠIF v oblasti podpory DI (tak OP LZ ako aj IROP) a synergie medzi nimi **dávame na zváženie nasledovné návrhy**, ktoré podľa autorov, môžu prispieť k efektívnejšiemu čerpaniu EŠIF a ich synergickému efektu:

1. Príprave ďalšieho programového obdobia by mala predchádzať príprava **jednotnej Stratégie/Vízie pre Slovensko**, napr. v kontexte Agendy 2030. Na základe jednotnej stratégie by sa potom oveľa jednoduchšie sledovala synergia medzi jednotlivými oblasťami.
2. **Príprava jednotlivých operačných programov by sa mala diať participatívne a multirezortne.** Participatívnosť je potrebná nielen vo vzťahu k rôznosti aktérov (štátne, verejné, samosprávne, profesné, akademické, mimovládne inštitúcie), ale aj vo vzťahu k rôznym rezortom/oblastiam.
3. **Pri príprave zámerov NP a výziev vytvárať multi-odborné tímy** – zástupcovia RO (rôzne odbory), zástupcovia odborných sekcií príslušných rezortov, zástupcovia implementátorov, zástupcovia potencionálnych prijímateľov, experti z danej oblasti apod.
4. Zefektívniť činnosť **koordinačných pracovných skupín** pre jednotlivé oblasti, kde chceme dosiahnuť synergiu – častejšie stretnutia a intenzívnejšia komunikácia, pridať kompetencie napríklad tým, že budú riadené priamo CKO.
5. Vzhľadom na komplexnosť témy a rozsah podpory by stálo za zváženie realizovať **multi-zdrojové projekty** v prípade deinštitucionalizácie zariadení. V rámci jedného projektu by tak prijímateľ, transformujúce sa zariadenie, mohol čerpať prostriedky na tzv. mäkké aktivity ako aj na investície.
6. Pri zámeroch podporiť systémovú zmenu, ktorá potrebuje synergickú podporu viacerých operačných programov resp. rezortov by prípravu riadiť CKO.
7. Pri revíziách operačných programov predkladať **správu o synergiách a dopadoch na realizované a plánované výzvy resp. národné projekty** vo všetkých operačných programoch.
8. Mať špeciálne **multi-odborné tímy hodnotiteľov**, ktorí by sa mohli podieľať na hodnotení žiadostí. Vedeli by tak posúdiť projekty nielen po stránke súladu s napĺňaním cieľov DI, ale aj fyzickú prístupnosť realizovaných investícií či ich finančnú efektívnosť a udržateľnosť.